

ГРАЂАНИ И ПРАВОСУЂЕ ЗАЈЕДНО
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

ГРАЂАНИ И ПРАВОСУЂЕ ЗАЈЕДНО ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Издавач

Топлички центар за демократију и људска права, Прокупље
www.topcentar.org.rs

За издавача

Драган Добрашиновић

Уредник

Милан Аксентијевић

Лектор

Драган Огњановић

ISBN 978-86-89227-03-1

Тираж

1.000 примерака

Припрема и шtamпа

Досије студио, Београд

Ова публикација је део пројекта „Грађани и правосуђе заједно против корупције”, који реализују Топлички центар за демократију и људска права, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије и Ужички центар за људска права и демократију.

Издавање ове публикације омогућили су:

Амбасада Краљевине Норвешке
у Републици Србији



Фондација за
отворено друштво



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

Топлички центар за демократију
и људска права

ГРАЂАНИ И ПРАВОСУЂЕ
ЗАЈЕДНО ПРОТИВ
КОРУПЦИЈЕ

Прокупље 2013.

Садржај

<i>Драган Добрашиновић</i> Грађани и правосуђе заједно против корупције	7
<i>Марина Мајић и Верица Трнинић</i> Анализа статистичких података кривичних дела са коруптивним елементом	14
<i>Мирослав Прокојијевић</i> Јавне набавке и рад тужилаштва	33
<i>Милорад Бјелејић</i> Грађанско друштво у борби против корупције	50
<i>Ненад Маринковић, Индира Шуловић, Владимир Давидовић и Јелена Божић</i> Улога јавног тужиоца у борби против корупције	63

Грађани и правосуђе заједно против корупције

Како је могуће да у држави у којој се цена корупције мери стотинама милиона евра на годишњем нивоу, до 2012. године није подигнута ниједна оптужница против архитеката и извођача организованог пљачкашког подухвата изведеног против грађана Србије? Шта је довело до тога да су тужилаштва и судови, уместо највеће бране и претње носиоцима корупције и организованог државног криминала, по суштини свог деловања и неделовања постали део коруптивног механизма? Хоће ли исти они који једини у овој земљи нису примећивали бруталну корупцију сада бити спремни да процесуирају њене носиоце?

Ово су нека од питања које свакодневно постављају грађани Србије. Ово су централна питања на које одговор траже организације грађанског друштва и стручна јавност укључена у антикорупцијске активности. Ово су питања која огроман број носилаца правосудних функција не жели да чује. Ово су питања са којима се озбиљно и одговорно суочава део тужилаца и судија који посрнулом и руинираном правосуђу покушавају да поврате самопоштовање и кредибилитет. Ово су питања која захтевају јасне, објективне и поштене одговоре, од чијег садржаја кључно зависи будућност друштва и државе.

Ово су, уједно, и питања која су издаваче и стручњаке окупљене око ове публикације навела да се упусте у истраживање ресурса и капацитета правосудног система, а пре свега јавних тужилаштава, за озбиљну и ефикасну борбу против корупције. Циљ истраживања није био само да се направи пресек стања и утврде слабе тачке у систему, већ и да се укаже на правце превладавања акутних и хроничних проблема и путеве њиховог превазилажења. Комплетан подухват део је заједнич-

ког напора организација грађанског друштва окупљених око Коалиције за надзор јавних финансија и професионалног удружења тужилаца, које је свој интегритет потврдило у периоду борбе за поништавање погубних ефеката „реформе правосуђа”, да допринесу опоравку кључних институција за борбу против корупције.

Предмет истраживања било је, преваходно, поступање тужилаштва у предметима са елементима корупције у систему јавних финансија, дакле, високе политичке корупције. Истраживањем су обухваћене реакције надлежних тужилаштва у случајевима када организације грађанског друштва и медији идентификују и јавно извештавају о случајевима противзаконитог и ненаменског трошења јавних средстава, као и реакције на друге случајеве поводом којих су подношене кривичне пријаве.

Други сегмент истраживања представља анализу политичког и друштвеног амбијента у којем делује тужилаштво. Реакције извршне власти и политичких странака на рад помених институција, евентуални посредни и непосредни притисци, третман у медијима који су под контролом дела власти, елементи су који су праћени и анализирани. Ово је било неопходно да би се створила комплетна слика о стању у којем правосудне институције делују, ефектима њиховог рада, ограничењима која на њих утичу. Наравно, оваква анализа је и предуслов за креирање предлога и иницијатива за унапређење антикорупцијских механизма у Србији.

Методологија мониторинга заснивала се на унакрсној провери информација које су прибављене путем упитника који су достављени тужилаштвима различитих нивоа надлежности и непосредним увидом у списе предмета, праћењу тока поступања по предметима који су иницирани од стране организација грађанског друштва и независних државних институција, посматрању медијских садржаја и реакција тужилаштва на изнете информације, праћењу реакција медија под директном и посредном контролом носилаца јавних и политичких функција на предмете са елементима корупције, праћењу реакција представника извршне власти на јавно обелодањене случајеве

корупције, начину на који се промена извршне власти одразила на третман кривичних дела са елементима корупције од стране тужилаштва.

Централна питања која су била вреднована приликом утврђивања начина на који се тужилаштва односе према случајевима корупције у области јавних финансија и високе политичке корупције, као и разлога за изразито лошу перцепцију тужилаштва у јавности у контексту борбе против корупције била су:

1. Број поднетих кривичних пријава због корупције у области јавних финансија и поступање тужилаштва по њима, разлози за одбацивање кривичних пријава, временски период од тренутка подношења до тренутка доношења одлуке о кривичној пријави (просечан период), број покренутих поступака по службеној дужности од стране тужилаштва;
2. Број поднетих кривичних пријава против министара у Влади Републике Србије и директора републичких јавних предузећа који су овај посао обављали у периоду од 2008-2012, број подигнутих оптужница и оптужних предлога од стране тужилаштва, број одбачених кривичних пријава и разлози за одбацивање, број покренутих поступака по службеној дужности од стране јавног тужилаштва;
3. Број поднетих кривичних пријава од стране организација грађанског друштва, број подигнутих оптужних аката по пријавама организација грађанског друштва, број одбачених кривичних пријава организација грађанског друштва;
4. Број поднетих оптужних аката по пријавама и налазима независних и контролних институција (Државна ревизорска институција, Управа за јавне набавке, Буџетска инспекција Министарства финансија, Агенција за борбу против корупције и Савет за борбу против корупције), број одбачених кривичних пријава независних и контролних институција;

5. Колики је износ средстава захваћен нелегалним радњама, обухваћеним подигнутим оптужним актима, а колики је износ повраћених средстава на основу правоснажних судских пресуда.

Истраживање засновано на овако детаљној и прецизно усмереној методологији сусрело се са ограничењима двоструког карактера. С једне стране, ограничења проистичу из уопштености статистике коју према уписнику воде тужилаштва, која не омогућава било какву врсту циљаног и усмереног истраживања. С друге стране, нека од кључних тужилаштва за овакву врсту истраживања нису показала ни минимум спремности на сарадњу. Тако, примера ради, Републичко јавно тужилаштво није ни одговорило на упитник који им је упућен у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Но и поред тога, резултати истраживања који су пре свега базирани на информацијама добијеним од стране Првог основног тужилаштва у Београду, Основног тужилаштва у Ваљеву и Тужилаштва за организовани криминал, на довољно репрезентативан и илустративан начин сведоче о третману кривичних дела са елементима корупције од стране ове државне институције.

Најзначајнији елементи налаза¹ који су производ спроведеног истраживања о поступању тужилаштва у предметима са елементима корупције у јавним финансијама су:

- Висока политичка корупција се не процесуира од стране тужилаштва – очигледно је одсуство оптужења у предметима високе вредности и великог друштвеног значаја (ниједан државни функционер високог ранга није оптужен до новембра 2012. године);
- Уочена је висока ажурност у процесуирању предмета ниске вредности и малог друштвеног значаја;
- Износ средстава обухваћен оптужним актима због противзаконитих радњи и злоупотреба одговорних лица у

1 Статистички подаци представљени су у текстовима који су део публикације

- јавним институција није ни симболично сразмеран висини штете причињене коруптивним радњама;
- Тужилаштва не покрећу поступке по службеној дужности и на основу сопствених сазнања, већ искључиво на основу кривичних пријава;
 - Кривична дела са елементима корупције на која су у свом раду указале независне институције постају предмет процесуирања од стране тужилаштва тек од формирања нове парламентарне већине, након избора из маја 2012. године;
 - Кривичне пријаве организација грађанског друштва се, по правилу, одбацују без достављања обавештавања подносиоцима пријава;
 - Нису доступне информације које указују да је и по једном истраживању организација грађанског друштва које је објављено и поткрепљено материјалним доказима отворена истрага од стране тужилаштва;
 - Медијски натписи, колико год били поткрепљени аргументима, не доводе до отварања истрага и подизања оптужних аката;
 - У структури изречених казни за кривична дела са елементима корупције преовлађују условне осуде, на које се, по правилу, тужиоци не жале;
 - Суд, по правилу, од осуђених лица за кривична дела са елементима корупције не одузима корист прибављену кривичним делом, са чим се тужилаштво саглашава.

Када су у питању сегменти друштвеног и политичког контекста који су од значаја за процесуирање и непроцесуирање корупције у области јавних финансија од стране тужилаштва, најзначајнији елементи налаза су:

- Подршка јавности борби против корупције и процесуирању одговорних од стране тужилаштва и судова је континуирана и изразито висока;

- Рејтинг политичара који се отворено залажу за процесуирање кривичних дела са елементима корупције је у константном порасту;
- Делови пословног и политичког естаблишмента који су део коруптивног механизма, путем медија над којима имају непосредан или посредан утицај, релативизују питање високе корупције и користећи позицију не-сразмерне моћи покушавају да дискредитују и заплаше носиоце антикоруптивних активности;
- Носиоци правосудних функција су под континуираним притиском делова извршне власти, који су усмерени на непроцесуирање кривичних дела са елементима корупције у јавним финансијама (стање је делимично измењено након избора из маја 2012. године);
- Тужилаштво, када је у питању процесуирање кривичних дела са елементима корупције у јавним финансијама, уподобљава своје деловање израженој политичкој вољи парламентарне већине и суштински се понаша као део извршне власти;
- Након избора из маја 2012. године, за разлику од претходног периода, изражена је снажна политичка воља дела извршне власти за борбу против корупције и процесуирање одговорних;
- Нема јасног, системског и стратешког приступа који води ка суштинској самосталности тужилаштва, независности судства и специјализацији делова правосудног система за процесуирање коруптивних кривичних дела, као основним предусловима за успешну борбу против корупције;
- Повећан је утицај независних и контролних институција у креирању антикоруптивног амбијента и ојачана њихова улога у промоцији антикоруптивне праксе;
- Значајно је повећан утицај дела организација грађанског друштва и стручне јавности активних у борби против корупције у креирању антикоруптивног амбијента;
- Битно је подигнут ниво сарадње и заједничког деловања у јавности организација грађанског друштва ак-

тивних у борби против корупције и независних и контролних институција.

На бази обављеног истраживања и утврђених налаза, Топлички центар за демократију и људска права, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије и Ужички центар за људска права и демократију, уз подршку експертске групе, уобличио су препоруке за које сматрају да могу допринети унапређењу тужилачке праксе и подизању нивоа ефикасности и одговорности у процесуирању носилаца коруптивних активности. Препоруке се, у једном делу, односе и на унапређење дела друштвеног и политичког контекста који доприноси борби против корупције у области јавних финансија и високе политичке корупције.

Препоруке

- Осмислити и реализовати програме обуке за сто јавних тужилаца у циљу специјализације за процесуирање кривичних дела са елементима корупције у јавним финансијама и високе политичке корупције;
- Формирати посебна одељења тужилаштва свих нивоа која ће бити задужена за процесуирање кривичних дела са елементима корупције у јавним финансијама;
- Обавезати јавна тужилаштва да на својим сајтовима објављују и месечно ажурирају статистичке податке о свим предметима са елементима корупције у систему јавних финансија;
- Успоставити институционалне механизме сарадње јавних тужилаштва са независним и контролним институцијама и институцијама значајним за откривање и процесуирање кривичних дела за елементима корупције у систему јавних финансија;
- Подићи ниво комуникације и размене информација и предлога организација грађанског друштва ангажованих у области антикорупције са јавним тужилаштвима и професионалним удружењем јавних тужилаца.

Анализа статистичких података кривичних дела са коруптивним елементом

Непосредни предмет истраживања било је поступање и одлуке јавних тужилаца у предметима са елементом корупције, садржане у јавнотужилачким списима, као и одлуке првостепеног и другостепеног суда.

Циљ истраживања јесте да се утврде учесталост извршења ових кривичних дела, начин поступања тужилаца и одлуке које су у овим питањима донете. Задатак емпиријског истраживања јесте да се установе карактеристике кривичних дела са елементима корупције, на темељу испитивања и проучавања особености везаних за учиниоца, природу, врсту и тежину кривичних дела.

Реализација постављених циљева пројекта остварена је истраживањем јавнотужилачке праксе, а читав истраживачки пројекат реализован је у периоду од шест месеци. Најпре су утврђени методологија и план истраживања, а затим израђен одговарајући упитник, по којем су истраживачи прикупљали статистичке податке из јавнотужилачких списа. Прикупљени подаци селектовани су и похрањени у рачунарску базу података, а потом обрађени применом статистичких метода, анализирани и презентовани у одговарајућој форми, путем графикона, табела и других уобичајених облика приказивања статистичких података.

Да би се извршило емпиријско истраживање праксе, било је потребно да се најпре одреди узорак који ће бити довољно репрезентативан у погледу броја кривичних предмета. Замисао је била да се прикупе подаци од Републичког јавног тужилаштва за територију целе Србије, од Тужилаштва за организовани

криминал и од Првог основног тужилаштва у Београду. Одговарајући упитници су послати у Републичко јавно тужилаштво и Тужилаштво за организовани криминал, док је Прво основно тужилаштво изразило спремност да омогући директан увид истраживачима у спис предмета, тако да је највећи део анализе посвећен предметима из овог тужилаштва. Показало се да једино методологија директног увида у предмете омогућава да се прикупе сви релевантни подаци и изведу закључци, јер статистика коју воде тужилаштва према уписнику је врло уопштена.

Прво основно тужилаштво у Београду изабрано је, као репрезентативно, по подручју које обухвата, врсти, бројности и структури предмета по којима поступа, као и специфичности његове месне надлежности у односу на друга основна јавна тужилаштва у Србији (обухвата централне градске општине на чијим територијама се налази велики број државних органа, инстутуција и привредних субјеката). У остваривању своје функције ово тужилаштво се сусреће са различитим облицима привредног криминалитета, посебно ако се има у виду да се у оквиру тог тужилаштва поред кривичних одељења налази и одељење за привредне преступе. Истраживачи су имали задатак да из јавнотужилачких списа, обраде 80 кривичних предмета са елементом корупције у области јавних финансија. Предмети су бирани методом случајног узорка, у периоду од пет година (2008 – 2012.). Истраживање обухвата 22 предмета из 2008. године, 12 предмета из 2009. године, 9 предмета из 2010. године, 16 предмета из 2011. и 21 предмет из 2012. године. Захваљујући сарадњи са Првим основним јавним тужилаштвом, које је овом приликом изашло у сусрет истраживачима и по договору омогућило им увид у предмете које су одабиром издвојили запослени из писарнице, прикупљени су сви подаци који су били релевантни за ово истраживање.

У тексту и графиконима који предстоје, износе се резултати истраживања које је спроведено у Првом основном јавном тужилаштву у Београду, а на основу стандардизованог упитника који садржи питања која се односе на предмете са елемен-

тима корупције (глава XXII – Кривична дела против привреде и XXXIII – Кривична дела против службене дужности, Кривичног законика РС²).

Упитник садржи питања: о кривичном делу, радњи извршења, последици извршења, о учиниоцу кривичног дела, оштећеном лицу, одлукама јавног тужиоца донетим у таквим предметима, као и о пресудама у оним кривичним поступцима који су окончани, о жалбама које су у одређеним случајевима изјављене на донете пресуде, као и о одлукама другостепеног суда поводом изјављених жалби. Циљ истраживања био је да се утврди која су кривична дела са елементима корупције најзаступљенија, радње које се најчешће предузимају у циљу извршења тих кривичних дела, ко је најчешће извршилац истих, односно својство извршилаца ових кривичних дела, конкретне последице које настају извршењем наведених кривичних дела, као и која лица су најчешће оштећена овим делима, начин на који су тужиоци у конкретним случајевима поступали по поднетим кривичним пријавама, као и исход поступака који су покренути против окривљених лица за наведена кривичних дела.

Интересантно је да су резултати до којих смо дошли истраживањем врло позитивни у погледу начина на који јавни тужиоци поступају у оваквим предметима о чему говори број поднетих оптужних аката за кривична дела са елементима корупције који је далеко већи у односу на број одбачених кривичних пријава, што указује да се упркос сложености и тешкоћама доказивања ових кривичних дела јавни тужиоци истрајно хватају у коштац са проблемима на које наилазе у поступању у оваквим предметима. Међутим, да бисмо добили објективну слику морамо узети у обзир чињеницу да је просечна вредност прибављење противправне имовинске користи на анализираном узорку 420.481,00 РСД (око 4.000,00 ЕУР), док процене говоре о 600.000.000,00 ЕУР које Србија сваке године губи због корупције само у области јавних набавки, што показује да нема предмета „високе корупције”. Такође, треба имати у виду

2 Службени гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005 - испр. 107/2005 - испр. 72/2009, 111/2009 и 121/2012.

да је истраживање спроведено у основном тужилаштву, које поступа у предметима за која је прописана казна затвора до 10 година, те да је за одређене облике злоупотребе службеног положаја, преваре у служби и проневере у зависности од прибављене имовинске користи, надлежно више јавно тужилаштво (преко 1.500.000,00 РСД), а такође треба имати у виду да је и за одређене облике коруптивних кривичних дела надлежно тужилаштво за организовани криминал (преко 200.000.000,00 РСД, када је окривљени службено или одговорно лице које врши јавну функцију).

Тужилаштво за организовани криминал

Према подацима који су добијени од Тужилаштва за организовани криминал³ у погледу кривичног дела Злоупотреба службеног положаја – члан 359. Кривичног законика за које је стварно надлежно то тужилаштво, у периоду од 01. јануара 2010. до 31. децембра 2010. године поднете су кривичне пријаве против 122 лица; захтев за спровођење и захтев за проширење истраге стављен је против 111 лица; суд је поступак обуставио у односу на два лица; истрага је прекинута у односу на два лица; непосредна оптужница је подигнута против осам лица. Посебно одељење Вишег суда у Београду је у извештајном периоду истрагу обуставило у односу на два лица; решење о прекиду истраге донело према два лица. Наведени суд је у току 2010. године 84 лица осудио за кривична дела злоупотреба службеног положаја и то 83 лица на казну затвора док је једном лицу изречена условна осуда. У истом извештајном периоду суд је према 11 лица донео пресуде којима се иста ослобађају од оптужбе, док је према два лица донета одбијајућа пресуда. У току 2011. године за наведено кривично дело Тужилаштву за организовани криминал кривичне пријаве су поднете против 113 лица; захтев за спровођење истраге је стављен против 111 лица.

3 Извештај Тужилаштва за организовани криминал А.бр.422/12 од 18.12.2012. године.

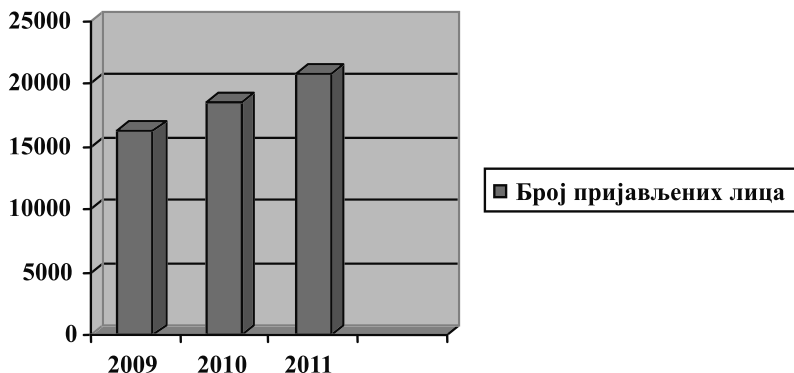
Посебно одељење Вишег суда у Београду у извештајном периоду поступак је обуставило у односу на седам лица: у односу на једно лице је прекинута истрага, док су два лица због извршења наведеног кривичног дела осуђена на казне затвора, а у односу на једно лице суд је донео ослобађајућу пресуду. У току прошле године Тужилаштву за организовани криминал кривичне пријаве су поднете против 101 лица; наредба за спровођење и проширење истраге стављена је против 98 лица. Посебно одељење Вишег суда у Београду је у истом периоду решењем обуставило поступак у односу на једно лице; донело решење о прекиду истраге у односу на једно лице; у односу на 29 лица донело пресуде којим их је огласило кривима и осудило на казне затвора, а у односу на једно лице донело пресуду којом се то лице ослобађа од оптужбе. Такође треба имати у виду да је Тужилаштво за организовани криминал заједно са Тужилаштом за ратне злочине од 15. јануара 2012. године почело са применом новог Законика о кривичном поступку⁴ који се у много чему разликује у односу на Законик о кривичном поступку који примењу остала тужилаштва у Србији, а нарочито у погледу увођења тужилачке истраге. Уколико се анализирају достављени подаци може се закључити да је број поднетих кривичних пријава за наведено кривично дело у осетном паду сваке наредне године у односу на претходну. Овде свакако треба имати у виду да је реч о посебно сложеним предметима које карактерише сложеност поступка доказивања, бројност окривљених лица и бројност кривичних дела, примена посебних истражних техника, односно техника доказивања, решавање специфичних случајева са становишта правне оцене догађаја и утицаја на обликовање судске праксе, успешност решавања сложених чињеничних питања и њихово правилно квалификовање, деликатност са становишта јавности и односа према кривичним догађајима који су предмет поступка. Очигледно је да су неке од наведених ставки утицале и на смањење броја донетих пресуда, иако је неспоран податак да је број осуђујућих пресуда далеко већи у односу на број ослобађајућих и одбијајућих пресуда.

4 „Службени гласник РС“, бр. 101/11 од 30.12.2011.године.

Републичко јавно тужилаштво

Према подацима Републичког јавног тужилаштва, Одељења за борбу против корупције о стању и кретању привредног криминалитета, у току 2011. године, укупно је пријављено 12.699 лица на територији целе Србије. Међутим, у раду су биле и нерешене пријаве из ранијег периода, у односу на 8.015 лица, те је тако укупно у раду било пријава против 20.714 лица (2010. године у раду је било пријава према 18.564 лица, што представља повећање у 2011. за 11,58%, док је у 2009. години у раду било пријава према 16.192 лица, што представља повећање у 2010. од 14,64%). Од тог укупног броја тужилаштва су одбацила кривичне пријаве против укупно 4.075 лица, односно 19,67% (19,72% у 2010; 23,34% у 2009.). Из ових података произилази да је проценат одбачених кривичних пријава устаљен и креће се у периоду од последње три године око 20%.

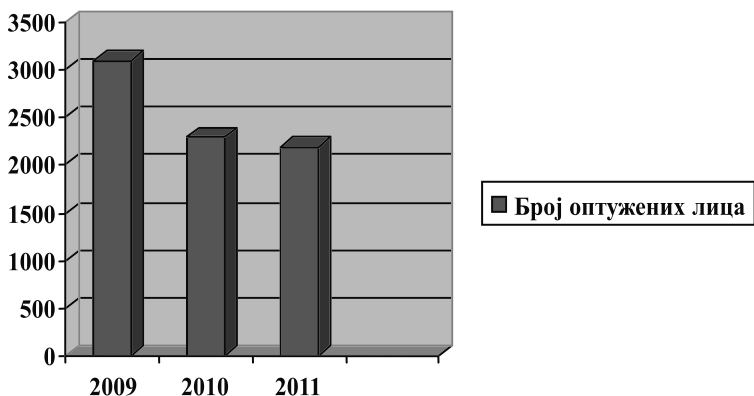
Графикон 1 – Број пријављених лица



Оптужницом без вођења истраге, оптужено је 112 лица (189 у 2010; 362 у 2009.). Оптужни предлог поднет је против 2.401 лица (2.237 у 2010; 1437 у 2009.). Спровођење истраге

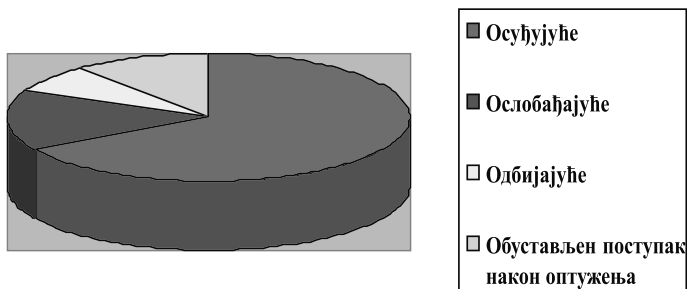
захтевано је против 3.346 лица, или 20,10% од броја преосталих лица након одбачаја (23,70% у 2010; 36,40% у 2009.). По окончању истраге, оптужено је 2.196 лица (2.292 у 2010; 3.086 у 2009.). Из наведених података може се закључити да је у протекле три године повећан број пријављених лица, а смањен број оптужених лица. Међутим из података који су достављени не може се са сигурношћу закључити да ли је у 2011. број пријављених лица повећан због броја нерешених пријава из претходног периода или је реално повећан број. Намеће се и питање зашто је онда број оптужених лица смањен.

Графикон 2 – Број оптужених лица



Истрага је обустављена против 489 лица (580 у 2010; 852 у 2009.). Укупно је оптужено 4.709 лица или 28,30% од укупног преосталог броја пријављених лица након одбачаја (31.66% у 2010; 38,40% у 2009.). Првостепени судови донели су пресуде према укупно 3.595 лица (2.546 у 2010; 3.578 у 2009.). Од тога, осуђујуће пресуде донете су према 2.388 лица или 66,42% од укупног броја донетих пресуда (69,44% у 2010; 72,27% у 2009.). Ослобађајуће пресуде донете су према 547 лица или 15,21% од укупног броја пресуда (16,37% у 2010; 15,39% у 2009.), а одбијајућа према 262 лица, односно 7,28% од броја пресуђених случајева (5,61% у 2010; 4,52% у 2009.). У односу на 398 лица поступак је обустављен након оптужења (218 у 2010; 279 у 2009.).

Графикон 3 – Одлуке првостепених
судова у 2011. години

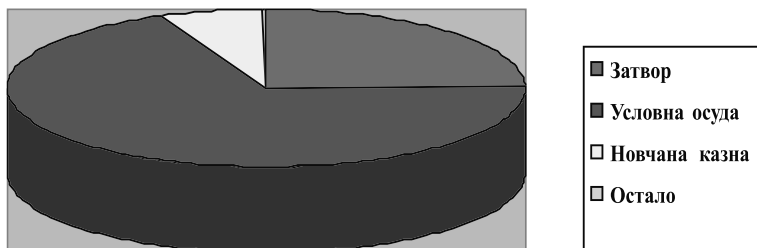


Јавни тужиоци изјавили су жалбу у односу на укупно 1.306 лица, односно 36,32% (45,67% у 2010; 42,73% у 2009.). Другостепени судови уважили су жалбе у односу на 231 лице или 17,68% (15,90% у 2010; 19,48% у 2009.). Само због одлуке о казни уважена је 141 жалба или 61,03% (54,59% у 2010; 61,07% у 2009.).

Казна затвора изречена је према 589 лица или 24,66% од укупног броја осуђујућих пресуда (26,58% у 2010; 25,94% у 2009.); условна осуда изречена је према 1.631 лицу или 68,29% (63,68% у 2010; 67,01% у 2009.); новчана казна изречена је према 146 лица или 6,11% (8,54% у 2010; 7,3% у 2009.). Судска опомена је изречена према једном лицу (0 у 2010; 1 у 2009.). Новчана казна, као споредна, изречена је према 352 лица (152 у 2010; 222 у 2009.). Рад у јавном интересу изречен је у односу на 6 лица (9 у 2010; 1 у 2009.). Није било одузимања возачке дозволе (0 у 2010; 10 у 2009.). Укупно 11 лица ослобођено је од казне (12 у 2010; 29 у 2009.). Након оптужења против 398 лица је обустављен поступак (218 у 2010.).

Мере безбедности и то: забрана обављања позива, делатности или дужности, изречене су према 50 лица (18 у 2010; 60 у 2009.); одузимање предмета у односу на 188 лица (165 у 2010; 131 у 2009.); док је имовинска корист одузета од 39 лица (35 у 2010; 54 у 2009.).

Графикон 4 – Врста санкције



Морамо имати на уму да ово истраживање представља микро план, док је ситуација на макро плану далеко другачија у смислу учесталости извршења ових кривичних дела, перцепције јавности, реаговања надлежних органа и њихове транспарентности у раду. Из истраживања, као и из начина вођења уписника у јавним тужилаштвима, не може се издвојити информација о броју предмета који су вођени према кривичној пријави независних институција или невладиних организација, тако да се не може пратити поступање у тим предметима (осим у случајевима када је сама организација подносилац кривичне пријаве па се код тужилаштва распитује за конкретан предмет). Требало би да се размотри унапређење уписника или увођење посебног уписника за кривична дела са коруптивним елементом, који би био детаљнији и исцрпнији, како би омогућио боље праћење рада тужилаштва у овим предметима.

Такође, статистички извештај о раду, како Републичког јавног тужилаштва, тако и појединих тужилаштава требало би да буде доступан на интернет страницама тужилаштава, Републичког јавног тужилаштва и Државног већа тужилаца. На овај начин допринело би се транспарентности рада јавног тужилаштва, не би се повредиле одредбе Законика о кривичном поступку, као ни Закона о заштити података о личности, али би се у великој мери допринело унапређењу поверења грађана у рад јавнотужилачке организације.⁵

5 У UNODC Извештају о техничкој процени Србије из 2010. године када је у питању доступност Годишњег статистичког извештаја наведено је „Иако се ради о документу који је јавно доступан, он се обично доста-

Детаљније извештавање о предметима са елементима корупције може допринети и бољем раду и развоју аналитике у Републичком јавном тужилаштву, као и у Државном већу тужилаца, који би могли да прате за која дела се чешће подносе кривичне пријаве, да ли код неких кривичних дела постоје недоумице у тумачењу или их је теже доказати у пракси, а на основу тога би могли законодавцу да укажу на искуства из праксе и предложи евентуалне измене законског оквира или да се изда опште упутство или донесе подзаконски акт. У прилог овоме говори и UNODC Извештај из 2010. године „*Републичко јавно тужилаштво израђује Годишњи извештај који представља статистичке податке о кривичним предметима, прекршајима и грађанским предметима као и о раду тужилаштва. Што се тиче кривичних предмета све адекватне табле које појунавају тужилаштва на својим територијалним нивоима се редовно у Годишњем извештају без икакве додатне анализе, али уз одређене наративне коментаре*”.⁶

Истовремено треба имати у виду да када се говори о коруптивним кривичним делима или корупцији уопште, нико не поставља питање одговорности правних лица за кривична дела. Ова одговорност правних лица уређена је Законом о одговорности правних лица за кривична дела⁷ који је донет 2008. године од када се и примењује. Одговорности правних лица специфична је по томе што се заснива на кривици одговорних лица која су кривично дело извршила у корист правног лица. Уколико се има у виду број одговорних лица која су оглашена кривим за кривична дела која су извршила у корист правног

вља само ограниченом броју корисника: годишње се шапма само 200 примерака овог извештаја и примерци се прослеђују Министарству правде, Министарству унутрашњих послова, Народној скупштини, Влади, као и свим тужилаштвима.“

6 Извештај о техничкој процени Србија, UNODC, 2010 (Израда мониторинг инструмената за правосудне и институције за спровођење закона у земљама Западног Балкана 2009-2011).

<http://www.unodc.org/southeasterneurope/en/cards-project.html>

7 Службени гласник РС, бр. 97/2008

лица, невероватно је мали број предмета у којима је покренут, а још мањи број предмета у којима је окончан поступак против правних лица. На жалост, истраживању које смо спровели недостају подаци о финансијској истрази коју је тужилаштво у наведеном периоду покретало, као и одлуке које су судови доносили поводом захтева за привремено или трајно одузимање имовине, који подаци би свакако употпунили слику привредног криминалитета за истраживани период.

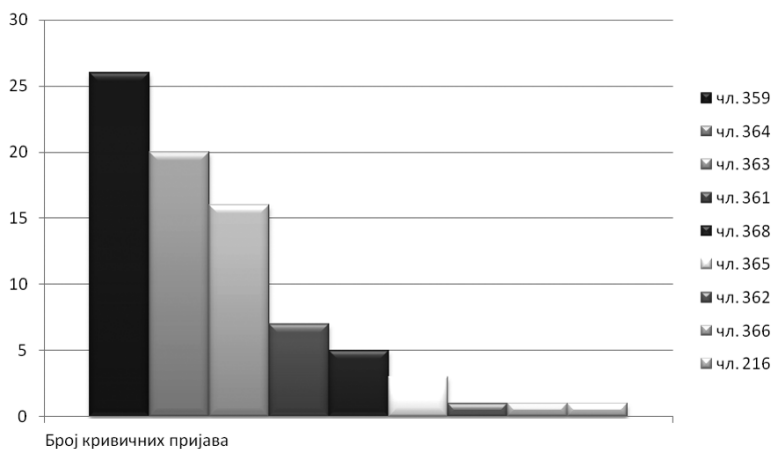
Пилот истраживање у Првом основном јавном тужилаштву у Београду

Подаци о кривичном делу

На основу прикупљених података произилази да је кривично дело за које је поднет највећи број кривичних пријава злоупотреба службеног положаја – члан 359. Кривичног законика, што чини 32,5% од укупног анализираниог узорка предмета са коруптивним елементом. Интересантно је да су у високом проценту заступљена и кривична дела превара у служби – члан 363. КЗ у 18,8% и проневера – члан 364. КЗ у 25% од укупног узорка. Ако се има у виду да је намера лица која су извршила ова дела прибављање противправне имовинске користи, онда не изненађује податак да су ова кривична дела и најзаступљенија у спроведеном истраживању. За кривично дело несавестан рад у служби – члан 361. КЗ, кривичне пријаве су поднете против седам лица, а за кривично дело давање мита – члан 368. КЗ, против пет лица, док су за кривично дело послуга – члан 365. КЗ, кривичне пријаве поднете против три лица. За кривична дела злоупотреба поверења (члан 216. КЗ), противзаконита наплата (члан 362. КЗ) и трговина утицајем (члан 366. КЗ), поднета је по једна кривична пријава. Кривично дело трговине утицајем са оваквим законским текстом, прописано је Изменама и допунама Кривичног законика од 3. септембра 2009. године и примењује се од 11. септембра 2009. године када је Кривични законик ступио на правни снагу. Пре доношења Кривичног за-

коника, одредбама Основног кривичног закона и Кривичног закона Републике Србије који су се претходно примењивали, било је прописано кривично дело противзаконито посредовање. Интересантно је да је ово кривично дело у оба закона носило исти назив, па је тако у Основном кривичном закону било уређено у члану 180, а у Кривичном закону Републике Србије у члану 253. Поређењем законских одредби кривичног дела противзаконито посредовање и трговина утицајем може се закључити да је реч о сличним кривичним делима чија су законска обележја у бити иста, с тим да кривично дело трговина утицајем прописује већи број алтернативно постављених радњи извршења и детаљније прописује одређене облике овог кривичног дела, што није био случај код кривичног дела противзаконито посредовање. Чињеница да је кривична пријава за кривично дело трговина утицајем поднета против само једног лица указује да ово кривично дело није довољно заступљено. Разлог томе може бити садржан у самом законском тексту овог кривичног дела, као и да је поступак његовог доказивања врло сложен због чега се чешће прибегава примени правних квалификација других кривичних дела и то обично злоупотребе службеног положаја, које је у таквим случајевима лакше доказиво.

Графикон 5 – подаци о структури кривичних дела



Радња извршења кривичног дела

Према подацима добијеним у истраживању произилази да је најчешћа радња извршења код кривичног дела злоупотребе службеног положаја прекорачење граница службеног овлашћења од стране службеног или одговорног лица, затим искоришћавање службеног положаја или овлашћења, а потом извршење овог кривичног дела невршењем службене дужности. Прекорачење граница службеног овлашћења службена и одговорна лица су најчешће чинила тако што су поступала противно законима и подзаконским актима, као и другим прописима, међу којима је и кршење Закона о јавним набавкама, па су тако најчешће састављала одређене исправе са неистинитим подацима, закључивала одређене правне послове, иако су имала сазнања да такви правни послови не могу произвести правно дејство (нпр. одговорно лице закључило уговор о продаји непокретности – земљишта, иако је било упознато са чињеницом да су парцеле враћене правним следбеницима; без сагласности управног одбора, одговорно лице извршило плаћење и набавку одређене опреме). Одговорна, односно службена лица су искоришћавањем свог службеног положаја или овлашћења, прибавила корист себи или другом најчешће поступањем противно закону и подзаконским актима, као и интерним актима предузећа (нпр. одговорно лице је искоришћавањем својих овлашћења прибавило корист другом правном лицу тако што је са тим правним лицем без расписивања тендера закључило уговор о пословно-техничкој сарадњи противно одредбама Закона о јавним набавкама; одговорно лице је искоришћавањем својих овлашћења предало ненаплативе менице у моменту када се рачун предузећа налазио у блокади; одговорно лице је искористило свој службени положај и овлашћења тако што је без законског основа донело решења о отказу 18 запослених лица). Радња извршења кривичног дела злоупотребе службеног положаја невршењем своје службене дужности од стране службеног, односно одговорног лица, према подацима добијеним овим истраживањем најчешће се састојала у недоноше-

њу одређених одлука, на које је службено, односно одговорно лице по закону било обавезно (нпр. недоношење решења о задржавању од стране службеног лица МУП-а и ако су за то постојали законски услови; пропуштање да се поднесе пријава за извршени прекршај).

Из података добијених на основу упитника произилази да је код кривичног дела превара у служби најчешћа радња извршења била незаконита исплата, која је извршена уз претходно довођење у заблуду лица да ту исплату изврши.

На основу анализираних узорка код кривичног дела про-невера у намери прибављања себи или другима противправне имовинске користи, осумњичена / окривљена лица, најчешће су присвајала новац који им је поверен на раду, а потом и ствари и робу.

Осумњичени / Окривљени

Према подацима добијеним на истраживаном узорку произилази да су највећи број извршилаца овог кривичног дела одговорна лица и то четрдесет (32%), службена лица тридесет и четири (27,2%), док је дугих лица која су извршила ова кривична дела свега шест (4,8%). Овај податак није изненађујући ако се има у виду да је у законском тексту овог кривичног дела у већини случајева санкционисано извршење кривичних дела са коруптивним елементом од стране службених, односно одговорних лица, тако да је својство извршиоца карактеристично за кривична дела са коруптивним елементом.

Имајући у виду ове податке може се закључити да наведена кривична дела подједнако врше и одговорна и службена лица. Иначе, појам одговорног и службеног лица одређен је у члану 112. став 3,4. и 5. Кривичног законика у делу који уређује значења израза.

На жалост не поседујемо поуздани податак о потпуном профилу извршилаца ових кривичних дела, а нарочито у погледу тога да ли су раније долазили у сукоб са законом.

Наиме, истраживање је показало да за 61 лице (76.25%) не постоји податак о њиховој ранијој осуђиваности, док 19 лица према извештају из казнене евиденције није раније осуђивано. На основу овог не можемо извести закључак да није било осуђиваних лица, односно лица која су склона кршењу прописа и вршењу кривичних дела. Овом такође треба додати податак, да је могуће да су лица била раније осуђивана, али су због примене законске и судске рехабилитације брисане осуде за та кривична дела.

Последица извршења кривичног дела

Код кривичних дела са коруптивним елементима најчешћа последица кривичних дела представља прибављање (противправне) имовинске или друге користи, настанак штете, као и тежа повреда права другог. Анализом прикупљених података произилази да је прибављање противправне имовинске користи себи, односно другом било у 48 случајева, док је у 24 случаја последица извршења наведених кривичних дела настанак штете. У свега два случаја последица извршења кривичних дела била је тежа повреда права другог и то конкретно грађана и запослених лица.

Интересантно је да је анализирани узорак показао да вредност укупно прибављене имовинске користи износи 20.183.118,00 РСД. Највећа имовинска корист прибављена је у износу од 1.560.462,00 РСД од стране одговорног лица у предузећу који је присвојио новац поверен на раду. Док је износ најмање имовинске користи која је прибављена 5.000,00 РСД и то од стране службеног лица на име несанкционисања саобраћајног прекршаја. Добијени подаци су нас навели на утврђивање износа просечне прибављење противправне имовинске користи, која према овим подацима износи 420.481,00 РСД.

Када је реч о причињеној штети анализирани подаци су указали да је укупан износ 37.701.320,00 РСД. Највећи износ причињене штете износи 21.065.754,00 РСД. Ова штета је нас-

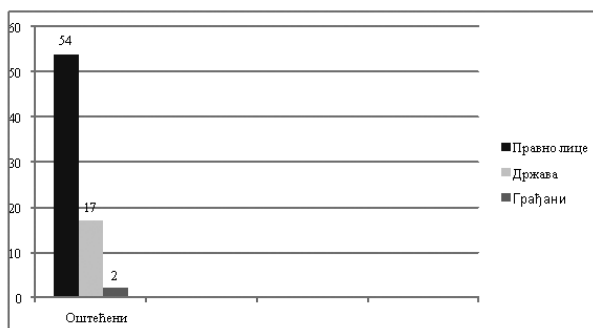
тала услед пропуста службеног лица да сачини службену белешку и обавести начелника ради одузимања ПИБ-а и блокаде рачуна пореских обвезника. Најмања штета износи 17.325,00 РСД, а представља вредност робе која је одговорном лицу поверена на раду, а коју је он присвојио и тиме поред настанка ове штете прибавио и себи корист у истом износу. Као и код прибављене противправне имовинске користи, утврдили смо просечан износ штете настале извршењем ових кривичних дела и износи 1.570.888,00 РСД. Имајући у виду да је у само једном предмету вредност настале штете била несразмерно већа него у другим предметима, а што представља изузетак у анализираном узорку, то смо ради веће објективности израчунали и просечну вредност настале штете изостављањем овог највећег износа. У том случају просечна вредност настале штете је 723.285,00 РСД. Такође напоменемо да је у појединим предметима последица извршења кривичних дела са коруптивним елементом била и прибављање имовинске или друге користи и настала штета. Интересантно је да је у тим случајевима вредност прибављене противправне имовинске користи била иста као и износ настале штете, што иначе у пракси не мора да буде случај.

Оштећени

Добијени резултати указују да је у анализираним предметима правно лице било оштећено у укупно 54 случаја, с тим да је у 49 предмета одговорно, односно службено лице причинило штету у предузећу у коме је било запослено, а да је у пет случајева штета настала за друго правно лице. Држава је извршењем наведених кривичних дела била оштећена у 17 предмета од којих је управо поменути предмет са драстичном штетом у износу од 21.065.754,00 РСД.

Према подацима из упитника у два предмета наведена кривична дела су извршена на штету грађана, тако што су им теже повређена права. У седам предмета није било оштећених лица.

Графикон 6 – подаци о оштећеном лицу

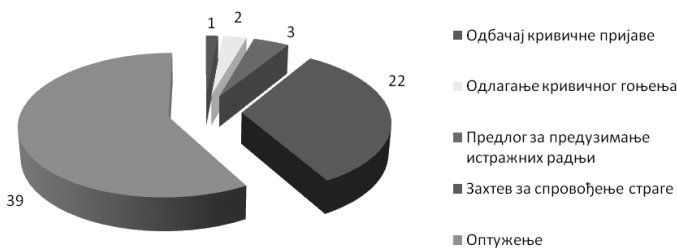


Одлука по кривичној пријави

Поступајући по поднетим кривичним пријавама јавни тужиоци су према достављеним подацима у 39 предмета подигли оптужнице, односно поднели оптужне предлоге против окривљених лица за кривична дела са коруптивним елементом. На датом узорку константовано је да је само у једном случају одбачена кривична пријава. У два случаја примењено је начело опортунитета, тако што је донето решење којим је осумњиченом наложено да уплати у корист хуманитарне организације одређени новчани износ који је вишеструко већи од штете која је настала извршењем тих кривичних дела, као и да се надокнади штета оштећеном, у конкретним случајевима правном лицу. Захтев за спровођење истраге, као и подношење предлога за предузимање одређених истражних радњи учињено је у 25 предмета, што указује на постојање основане сумње да су лица против којих су поднете кривичне пријаве извршила наведена кривична дела. Чињеница да је у највећем броју случајева поднет оптужни акт указује да су упркос томе што су ова кривична дела тешка за доказивање прикупљени докази који су управо за резултат имали подизање оптужнице, односно оптужних предлога за наведена кривична дела, што указује да се она ипак процесуирају.

Графикон 7 – одлука јавног тужиоца
по кривичној пријави

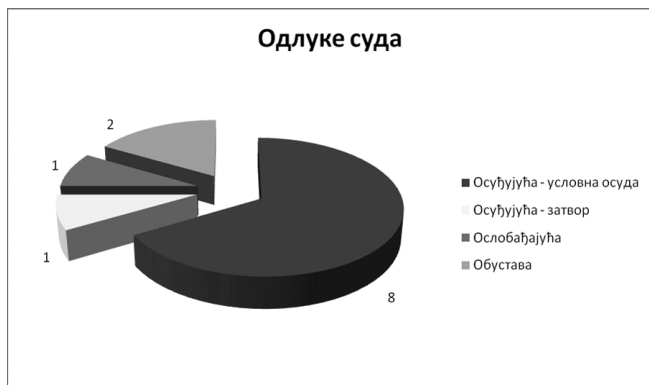
Одлука о кривичној пријави



Одлуке суда

У анализираном периоду надлежни суд је донео укупно 10 пресуда за кривична дела са коруптивним елементом, од чега је 9 пресуда којим се окривљени оглашавају кривим за извршена кривична дела, док је у једном случају суд донео пресуду којом је окривљеног ослободио од оптужбе да је извршио кривично дело које му је оптужним актом стављено на терет. Од укупног броја осуђујућих пресуда, суд је у 8 случајева изрекао условну осуду, док је у једном случају окривљеног осудио на казну затвора у трајању од једне године. Интересатно је поменути да је у једном случају при изрицању условне осуде суд окривљеном утврдио казну затвора у трајању од једне године и одредио казну проверавања од четири године. Такође занимљив је податак да суд није примењивао одредбе члана 91. и члана 92. Кривичног законика и од осуђених лица одузимао корист прибављену кривичним делом, док је само у једном случају према окривљеном изрекао меру безбедности Одузимање предмета из чл.87. Кривичног законика. Сагледавањем анализираних података утврђено је да је суд у два предмета донео решење којим је обуставио кривични поступак против окривљених за коруптивна кривична дела.

Графикон 8 – одлуке суда



Другостепени поступак

Требало би нагласити да је управо на поменуту ослобађајућу пресуду јавни тужилац изјавио жалбу коју је другостепени суд уважио и поводом исте укинуо наведену пресуду и предмет упутио првостепеном суду на поновно суђење. Иначе на анализираном узорку жалбе на првостепене пресуде изјављене су у укупно четири случаја. Занимљиво је да законски основ по ком су изјављене жалбе су: битна повреда одредаба кривичног поступка, повреда кривичног закона и погрешно и непотпуно утврђено чињенично стање, а да ни једна жалба није изјављена због одлуке о кривичној санкцији. Имајући у виду наведено, очигледно је да је јавни тужилац мишљења да су изречене кривичне санкције адекватне тежини извршених кривичних дела, и из тих разлога није изјављивао жалбу на одлуку о кривичној санкцији. Изузев поменуте другостепене пресуде не поседујемо податке о исходу поступка пред другостепеним судом у преосталим предметима у којима су жалбе изјављене.

Мирослав Прокојијевић

Јавне набавке и рад тужилаштва

САЖЕТАК: Овај чланак се бави неким проблемима у раду тужилаштва у случајевима корупције у јавним набавкама. Најпре је реч о начелним проблемима, као што су независност правосуђа и тужилаштва, схватање економских категорија у тужилаштвима. Потом се говори о налазима емпиријске анализе рада тужилаштва у случајевима корупције. На крају се говори о значају корупције и јавних набавки у данашњим државама и о врстама набавки које представљају највећи ризик за корупцију.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: корупција, јавне набавке, тужилаштво, сузбијање корупције.

Држава је врло сложен скуп установа, а правосуђе је један од њених најсложенијих делова. Оно претпоставља усклађено и стручно деловање неколико подсистема, као што су рад истражних органа, тужилаштва, одбране, судова и корективних установа. Зато има мало сегмената државе који су сложенији и осетљивији од правосудног система. Овде неће бити речи свим тим сегментима већ само једном, а то је рад тужилаштва. А и њим се нећемо бавити у свим доменима његовог рада, већ само једним – поступањем у случајевима корупције у јавним набавкама. Како ће се видети, подаци о томе нису довољно употребљиви, делом због њиховог квалитативног недостатка, а делом због класификација дела, које некад више прикривају него што показују. Зато је неопходна и начелна анализа, која помаже да се сагледа конфигурација проблема и да укаже на то који подаци би били од користи, када би постојали.

Неки проблеми тужилаштва у сузбијању корупције

Најмање су три проблема, када је у питању тема овог рада, који заслужују дискусију. Прво, право и економија су две различите области. Како је могуће да тужилаштво, у коме код персонала доминира правно образовање, буде компетентно у случајевима корупције, који имају економску позадину и тичу се функционисања јавне управе. Друго, да би тужилаштво могло нормално да функционише, потребно је да поседује независност од извршне власти. Треће, како одговорити на основна питања – шта је корупција, зашто су јавне набавке тако важне и који су основни проблеми корупције у јавним набавкама? Ево најпре краћег осврта на прва два, а нешто касније и нешто исцрпнијег осврта на треће питање.

Према стандардној подели, право и економија су различите области којима одговарају различите науке. То је погодност јер обема наукама омогућује повећану специјализацију, која је немогућа без сужавања предмета истраживања и одговарајућих студија. Али, то може да створи и проблеме, када нпр. они који имају економско образовање треба да тумаче правне прилике, рецимо ради улагања, или када правници треба да се баве питањима која настају из привредног процеса. Управо тај проблем се јавља код бављења тужилаштва питањима корупције, укључујући оне у јавним набавкама.

Према искуствима других земаља где су се та питања такође појављивала, у основи су два помоћна средства за преошћавање јаза права и економије. Једно је коришћење стручних услуга економиста у форми експертизе или вештачења случајева којима се тужилаштва баве. Друго је економско образовање и тренинг тужилаца који се баве случајевима корупције у јавним набавкама. То се своди на специјализацију дела персонала у тужилаштвима за бављење случајевима корупције у јавним набавкама. Тужиоци који се баве корупцијом у јавним набавкама требало би да схватају природу и сложеност интеракције

између тржишног процеса на једној страни и рада јавне управе на другој страни. Оба та поља су по начину функционисања и логици различита од сфере права, а опет све што се на њима одвија мора бити у оквирима закона. Тако се решавање ових проблема углавном постиже додатним образовањем тужилаца у сфери економије и науке о јавној управи.

Други проблем је независност тужилаштва и уопште законодавне власти од других облика власти, посебно од извршне власти. Иако би теоријски и нормативно три облика власти требало да су међусобно одвојени и независни, то у пракси често није случај. Према искуствима из много земаља у свету, највећи проблем се јавља у контроли правосудне и законодавне власти од стране извршне власти. До тога долази зато што извршна власт има највећу дискрециону и другу моћ, а и инструменте да контролише друге облике власти. Контрола судске од стране извршне власти се своди на инструментализацију судске власти за потребе извршне власти. Последице ове контроле за рад тужилаштва су његови неодговарајући поступци. Основни проблеми су непоступање тужилаштва у очитим случајевима корупције, игнорисање индиција и доказа или поступање али кроз режиране поступке. Често се може видети да се нека земља претворила у „земљу корупције и криминала”, а да и поред тога нема никакве активније улоге тужилаштва и судова у процесуирању тих дела. То је стога што извршна власт контролише судску. Разлог због кога долази до ових проблема је очит. Ако се представници власти служе корупцијом ради личног богаћења и стицања средстава за политичку активност и кампање, таква пракса има мало смисла ако водећи државни функционери нису у стању да контролишу судску власт, јер ће убрзо бити ухваћени у њиховим незаконитим операцијама, тј. ради узимања мита. Зато се у режимима високог нивоа корупције мора развити контрола судске од стране извршне власти, јер се тиме предупређује да главни актери високе корупције не буду откривени и процесуирани, а ти актери су обично и најутицајнији функционери датог режима. Контрола извршне над судском влашћу треба да блокира судску власт на

одговарајућим тачкама. Рецимо, за корупмирану власт је најбоље ако се ни истрага не покрене када је у питању узимање мита од стране политичара и државних службеника. У том случају нема судских процеса, нема негативног публицитета, а ни кажњених. Ако се пропусти да се обави блокада истраге, наредна тачка је блокада тужилаштва. Чињенице које долазе из истаге пред тужилаштва завршавају у фиокама тужилаца и оптужница се или одбацује или никада не угледа светло дана. Из података који ће бити наведени касније видеће се да је ово често коришћено решење. Ако извршна власт не успе да блокира истрагу и тужилаштво, тада је наредни могући корак блокада суда. Суд добија тужбу због корупције, али не заказује суђење и случај поново завршава у фиоци. Ако дође до суђења, извршна власт има наредну прилику за блокаду, тиме што ће поступак бити обустављен и што ће се одуговлачити до застаревања. Чак и ако дође до изрицања казне неком службенику државе ради корупције, извршна власт има могућност да спречи извршење казне, ако контролише рад корективних установа, нпр. затвора. Тако, има много могућности где извршна власт може спречити судску у њеном функционисању, о чему и у нашим тужилаштвима сигурно постоји дебело искуство. Скоро да нема потребе помињати да је одсуство контроле извршне над судском влашћу елементарни услов владавине права. Наравно, то је само нужан, али не и довољан услов. У довољне услове спадају спровођење закона, професионалан рад, познавање случајева, поседовање одговарајућих релевантних знања и вештина, итд.

И ова кратка анализа показује колико су тужилаштва сложена и осетљива установа. Из прегледа који следи види се ка којим правцима је тужилачка активност усмерена. Видећемо да је проблематична класификација дела која се доводе у везу са корупцијом. Зато ће на крају бити речи о томе шта тужилаштва треба да имају у виду када је у питању корупција и зашто би јавне набавке морале добити много више пажње у тужилаштвима, него што је сада имају. Пре тога ћемо погледати стање на пољу рада тужилаштва у Србији у случајевима корупције.

Практични рад тужилаштва у сузбијању корупције

Анализа начелних проблема треба да се доведе у везу са стварним стањем. А поглед на стварно стање указује на неколико проблема у раду тужилаштва када се баве случајевима корупције.

У земљи у којој мало тога функционише ваљано, било би чудо да је тужилаштво изузетак, па да функционише добро. Неколико новијих студија и анализа апострофира управо тужилаштва у Србији као установе чији рад је најпроблематичнији у укупном правосудном систему.¹ Према неким другим, тужилаштва су незнатно боља од судова и истражних органа, тј. боље раде и мање су подложна корупцији, па је њихов рад боље оцењен од осталих делова правосудног система.² Један од главних проблема тужилаштва је њихова политизованост или инструментализација, тј. склоност да се повинују захтевима извршне власти. Очито је да извршна власт успева да у мноштву случајева заустави процесуирање случајева управо када они стигну у тужилаштво или да их усмери у правцу који јој одговара.

Други проблем који се види у раду тужилаштва је његова неспремност да учествује у научним истраживањима, тиме што ће истраживачима понудити приступ подацима о свом раду. Такво држање тужилаштва отежава сагледавање ситуације. Очито да у тужилаштву у Србији постоји бојазан од лоше савести, тј. бојазан да ће отварањем података о свом раду истраживачима обелоданити лоше димензије свог рада, а врло вероватно и степен политизације у свом раду.³ Услед тога тужилаштво и његов рад су непрозирни, па изгледају као *black*

1 Уп. нпр. Бараћ 2007.

2 Уп. Беговић и др. (ур.)(2004), с. 21-25.

3 Уп. Дуње и др., 2012. Из студије се види крајње ниска кооперативност тужилаштва на различитим нивоима у Србији да сарађују са научним истраживачима који су радили на пројекту о третману корупције од правосуђа.

box, што није препорука за јавне установе у данашње време. *Black box* је метафора за ситуацију у којој се види шта су улазни и излазни елементи, али не и шта се дешава унутра, тј. како унутар установа од улазних настају излазни елементи. Другим речима, не види се како установа изнутра ради.

Трећи проблем је видљиви рад тужилаштва, о чему се може закључити на основу броја подигнутих оптужница и исхода оптужница на судским процесима. У периоду 2007-2009. судбина пријава са елементима корупције пред тужилаштвима у Србији била је следећа: 62% пријава се односило на дело „злоупотреба службеног положаја”, 16% на „кршење закона од стране судија, тужиоца и његовог заменика”, 11% на проневере, 2,5% на мито и 8,5% на остало. У том периоду од три године било је 11.823 пријаве, од којих је 45% потицало од полиције, а друга категорија по учешћу у подношењу пријава су грађани. Уочљив је неуобичајено велики број тужби против правосудних органа, што је индикативан податак који указује, да странке у спору сматрају да правосудни органи представљају врло истакнуту препреку за деобу правде. Судије и тужиоци немају разлога да због тога много брину, јер су према подацима исте студије у том периоду од свих оптужених судија и тужилаца осуђена само три.

У периоду 2007-2009, тужилаштва су одбацила 49% пријава, дакле половину. Из овога не може да се закључи да ли су одбачене пријаве биле неосноване или су тужилаштва била под утицајем политичких центара. Од предмета који су завршили на суду, у чак 61% је уследила ослобађајућа пресуда.⁴ Статистика наравно не приказује разлоге за такав исход, па о томе може само да се нагађа.

Велико је одступање и у броју осуђујућих пресуда када се гледају тужбе које су заступала тужилаштва на различитим нивоима у разним деловима Србије. У неким судовима удео осуђујућих пресуда је врло висок, преко 80%, док је у другим врло низак, око 30%, када су у питању иста кривична дела.

4 Сви подаци из *Диуне* и др. 2012, с. 3, 5 (увод).

То указује на различит третман истих случајева у различитим тужилаштвима и судовима на територији Србије. Наравно, било би занимљиво видети због чега је то тако, али то се не може закључити из суве статистике коју наводи овде цитирана студија.

Конечно, ако се погледа процесна статистика у Србији за период 1998-2009. када су у питању кривична дела корупције добија се следећа слика. У том периоду просечно је годишње пријављивано 4.463 кривичних дела са елементима корупције, оптужени су појединци и групе у 1.683 случаја, а осуђујућа пресуда је уследила у 1.076 случајева.⁵ То у основи значи, да се од укупног броја пријава оптужи нешто више од трећине пријављених, а осуди мање од једне четвртине пријављених. Ни овде не може да се каже зашто је низак удео осуђених у односу на број пријављених. Главни кандидати за објашњење остају два могућа оправдања. Прво, лоше спроведена истрага која није прикупила одговарајуће доказе. Друго, контрола тужилаштва од стране извршне власти.

Посматрајући податке из наведеног истраживања, стиче се још један утисак који је важан за нашу тему. Случајеви који се третирају као корупција припадају врло различитим категоријама. Најчешће се они воде унутар једног збирног дела које се назива „злоупотреба службеног положаја”. Често се догађа да је корупција само периферно обележје одређеног кривичног дела. Када се изврши садржинска анализа кривичних дела која ова статистика обухвата, онда на врх дођу пореске утаје и преваре, трговина лажним рачунима и фактурама, извозне преваре везане за порезе, манипулације имовином, приватизационе злоупотребе, итд. Јавне набавке, које су наша тема, само се спорадично појављују пред тужилаштвом и на суду.

Та околност заслужује коментар. У светлу важности јавних набавки, а то ћемо видети касније, немогуће је да оне нису главна тачка корупције у свакој држави. То вероватно јесте тако у стварности, па је тако и случај у Србији, али постоје два

5 Уп. Дуње и др. 2012, с. 42.

разлога да се прикаже да није тако. Прво, држава је од јавних набавки много више заинтересована за онај сегмент у коме она може да буде оштећена, а то су разне пореске преваре. Разлог је очит – са сваком пореском преваром јавне финансије и државни буџет су тањи. То поткопава моћ државне бирократије. И слично томе, држава је мање заинтересована за кршење правила у јавним набавкама, јер то иде на терет пореских платиша, а не државе, док државни службеници лично профитирају ако успеју да добију мито. Сем тога, злоупотребе јавних набавки приказују државне службенике у лошем светлу. Тај двоструки мотив очито чини да се читава ситуација око корупције у јавном сектору прикаже на начин који није одговарајући, јер више прикрива него што показује стање у јавним набавкама. А то значи да ће бити потребна велика промена методологије на овом пољу, како би се ствари сагледале онаквим какве јесу, а не онако како сада изгледају. Зато ћу се у наставку осврнути на одредбу корупције и важност јавних набавки и питања која су посебно важна у светлу наше теме.

Шта тужиоци треба да знају о корупцији

Сада се враћамо на треће од почетна три питања, а оно се тиче корупције у јавним набавкама и разлога за њихову посебну важност. Како смо видели из података које наводи емпиријска анализа, корупција је некако осенчена и гурнута у позадину. Уместо да корупција буде приказана тако да она конституише суштину појединих дела, корупција се схвата као етикета која је споља прилепљена за поједина дела. Подсетимо се стога шта је корупција и зашто је њено сузбијање важно.

Као појединци који су дубоко уроњени у практични живот, тужиоци сигурно немају проблем да препознају одређена дела корупције. О многим и врло разноврсним делима они обично имају солидно искуство. Њима већи проблем може бити оно што случајеве корупције међусобно повезује, оно што чини њено одређење. Корупција је углавном злоупотреба

јавних положаја, али је нешто мало има и у удружењима приватних фирми. Лавовски део корупције се одвија на релацији приватна фирма – држава. Зато се корупција може одредити као приватизација дискреционе моћи за стицање незаконите користи. Појединац приватизује нешто на шта иначе по закону нема право како би стекао личну корист.⁶ За тужиоце је важно да је одређена злоупотреба дискреционе моћи спецификована у закону. То не мора увек бити случај, јер закони нису савршени, али је свакако случај у огромној већини случајева.

Корупције мало има у приватном сектору зато што у том сектору постоји снажан притисак тржишта, а власничка права су јасно дефинисана. Тако типично окружење за корупцију није сам приватни сектор, или саме државне службе, већ је то интеракција приватног сектора и државних служби. Даваоци мита су фирме, корисници мита су државни службеници. Овом резултату на руку иде неколико изузетно важних околности везаних за функционисање државе.

За разлику од привредних тржишта, власничка права и конкурентски притисак немају повољан утицај на поступке актера државе. У не-приватном (јавном) сектору власништво је државно, чиме се слаби веза власника и имовине каква постоји у приватном власништву, а конкурентског притиска у држави нема, пошто њене службе функционишу на другим, а не на тржишним начелима. Та друга начела су везана за свет административног пословања у коме доминирају команде и где постоји хијерархија службеника. Осим тога, за разлику од приватне фирме која мора да се бори за свој удео на тржишту, држава има монопол на одређеној територији. Зато тржишни притисак смањује могућности за корупцију у приватном сектору, али не делује у држави. Пошто је држава изузетно сложена, пошто има монопол на пружање услуга на одређеној територији, а располаже великим средствима, то потенцијално постоје врло бројне прилике за корупцију.

У најчешће облике корупције убрајају се мито, коришћење јавних ресурса за приватне сврхе, непотизам и запошљавање

6 Уп. Роуз Ејкерман 2007; Прокопијевић 2011а.

„преко везе”, повезивање јавних и приватних интереса, повољни третмани и уговори, „услуга за услугу”, трговина утицајем, покровитељства и патронаже, стицање додатно плаћених јавних функција, јавне набавке, дозволе и лиценце, вредни поклони, трговина информацијама које су државна тајна, утицај на истраге и правосудне одлуке, државна помоћ, укључујући зајмове и кредите. Могућности за корупцију у држави су практично непрегледне, али су начини компензације јавних службеника за њихове „услуге” релативно малобројни. У облике „надокнаде” спадају новац (коверте, плаћања на рачун, фондови) и драгоцености, робе и услуге (укључујући поклоне), запошљавање, услуга за услугу и евентуално информације.

Корупција је корисна за појединце који добијају мито, а врло штетна за друштво у коме се таква пракса одвија. Зато ју је потребно систематски сузбијати. За то су потребни неки претходни кораци и посебне мере. У претходне кораке спада неколико ствари. За тужилаштва је од значаја какав је облик корупције у неком друштву, јер од тога зависи и како ће се прибављати докази и које су могућности у тужилачком поступку.

Прво, важно је да ли је корупција централизована или децентрализована. Диктатурама је својственија централизована, демократијама децентрализована корупција. Централизована корупција је и лакша и тежа за рад тужилаштва. Лакша је јер је реч о мањем броју случајева. А тежа је јер се процесуира врх власти, тј. они који имају највећу моћ. До тако моћних фигура тужилаштво и суд могу да дођу само изузетно, када се стекну одређени услови. Казне чак и у једном једином случају постају јасан сигнал да ризици узимања великог мита нагло расту и то само по себи делује дестимулативно на ниво корупције у некој земљи. Случајеви мале корупције не добијају много публицитета па нема већег јавног дестимулативног ефекта по корупцију од појединих случајева који заврше на суду. Тужилаштва чак могу бити затрпана мноштвом случајева и у таквим околностима је вероватно потребно бирати оне за медијску презентацију, где би осуђујућа пресуда могла превентивно деловати на смањивање нивоа ситне корупције у друштву.

Друго, корупција у развијеним и неразвијеним земљама се веома разликује по облику. Корупција у неразвијеним земљама иде преко „коверти” и услуга, а у развијеним преко рачуна, фондова и фондација. У неразвијеним земљама је поред коверти врло популарно давање мита у природи. За тужилаштво ове околности значе потпуно различите механизме у доказном поступку. Док у једном случају кључну улогу играју сведочанства појединаца и посебно сведочење такозваних инсајдера, у случају корупције која иде преко рачуна кључно оруђе за доказивање узимања мита је финансијска експертиза.

Треће, да ли корупција везана првенствено за политику или је захватила и неке друге сфере активности, као што су полиција, судство, школство, администрација. Ако је корупција само у сфери политике, то олакшава посао у погледу обима и начина њеног сузбијања, али изискује промену неке до тада преовлађујуће праксе. Теже је сузбијати корупцију у случајевима када су њени механизми захватили читаво друштво, зато што су интереси снажнији и практично нема државних служби које су некорумпирани. А коришћење корумпираних државних установа у борби против корупције је ограничено и обично не даје пожељне резултате.

Корупција у јавним набавкама

Из раније приказане процесне статистике везане за дела у вези корупције могло је да се види, да се јавне набавке појављују углавном периферно. То није логично, а разлог за то је висина јавних набавки, односно удео јавних набавки у националном доходу.

Јавне набавке у свим европским земљама представљају изузетно важну ствар. У свакој европској земљи држава је појединачно гледано највећи купац и у неку руку највећи економски актер, а јавне набавке су прва или друга ставка у издацима свих европских земаља. Пре јавних набавки у једном

броју земаља су само државне пензије, док су у остатку европских земаља јавне набавке на првом месту по уделу у укупним државним издацима.

OECD је проценио 2002. да његове чланице на јавне набавке троше скоро 20% националних доходака, док је тај број код нечланица OECD око 14%. Има још слично високих процена. „Државне јавне набавке роба и услуга чине више од 18% светског дохотка. За 2002. годину то се процењује на 5800 милијарди америчких долара”.⁷ Такве процене су вероватно претеране. Према реалистичнијим проценама заснованим на подацима Евростата, европске земље троше 12-15% националних доходака на јавне набавке.⁸ Пошто се део набавки књижи под другим ставкама, услед чега се бројка умањује за један до два процентна поена, укупни проценат је формално незнатно нижи, али је то и даље лавовски део националних буџета и укупне државне потрошње. У Србији не постоје истраживања или поузданије процене висине јавних набавки. Ако би биле ближе 10% дохотка, онда би то 2010. у Србији износило € 3,2млрд, а ако би биле ближе 15% дохотка, онда би то износило до € 4,8млрд. Јавне набавке у Србији су сигурно негде између те две суме, само је немогуће тачно рећи где су. Ако кроз крађу и корупцију нестане само 10% средстава намењених јавним набавкама, што је минимална процена, онда то на годишњем нивоу за земљу значи изгубљених € 320-480 милиона, што је износ раван издатку за једну до једне ипо месечне пензије или неколико стотина километара равничарског ауто-пута. Ако се пак изгуби 30%, а и таквих процена има, онда то значи изгубљених € 960 милиона до € 1,44млрд, што је још већа штета.

Корупција и друге злоупотребе средстава јавних фондова и буџета су велики проблем не само јавних набавки већ и укупног функционисања данашњих држава. Иако се у данашњим европским земљама улажу велики напори да се корупција и

7 *Auriol* 2006, 867.

8 Уп. Прокопијевић 2009.

злоупотреба јавних финансија што је могуће више смање, то је врло сложен подухват који ни уз много умешности, воље, средстава и напора не даје увек очекиване резултате. Према међународним искуствима, највеће проневере средстава при јавним набавкама су код извођења вреднијих јавних радова, у грађевинарству, преко јавних предузећа, код куповине наоружања и војно-полицијске опреме и код куповине рачунара и рачунарске опреме.⁹ Много је актера у поступку јавних набавки како на страни државе, тако и на страни фирми које нуде робе и услуге. Број актера и сложеност друштвене игре наравно отежавају и преглед и контролу употребе средстава за јавне набавке, као и што компликују рад тужилаштва.

Посао тужилаштва у процесуирању корупције у јавним набавкама компликује и околност што оно не може оперисати са индицијама, него са доказима. Јавност је често задовољава тиме да на основу индиција закључи да је реч о корупцији. Тако се о постојању корупције закључује код појава као што су избегавање јавности у поступку јавних набавки, када су услови јавних набавки познати унапред једном или више заинтересованих учесника на страни понуде, када увек исте фирме добијају послове, када се тендери за јавне набавке вишекратно поништавају, итд.¹⁰ Најчешће те индикације веома добро указују на случајеве корупције. Али оне саме нису докази. А доказе који су потребни тужилашству је много теже прикупити. Неколико је фактора који утичу на то. Прво, акти корупције се обично одвијају само међу онима који су стране у том аранжману, често у четири ока. Мотив актера је да не сведоче или не признају дело, јер им прети висока затворска казна и одузимање добити од мита. Друго, по правилу је тешко прибавити доказе за случајеве корупције. Често су докази непоуздани, некада су по правилу „реч против речи”, а некада стоје насупрот других контрадоказа. Често су прибављени на начине који су незаконити, па се не могу користити у судском процесу, барем

9 Уп. *Dimitri et al.* (Eds) 2006.

10 О томе сам детаљније писао у: Прокопијевић 2011.

не у оном који претендује да се одвија у оквиру владавине права. Треће, случајеви корупције, посебно тзв. високе корупције која је повезана са политичким врхом, нису ствари где се суђење одвија непристрасно, као у случају џепарења или саобраћајних прекршаја. У случајевима високе корупције снажни су утицаји на сам судски процес и рад тужилаштва. Политичари најпре могу желети да се случај не процесуира, а ако се процесуира, онда то може ићи уз разне покушаје опструкције и искривљавања. Наравно, то важи за случајеве где су судски процеси за узимање мита уопште почели. У многим случајевима нема политичке воље да се такви процеси уопште допусте. А када се ради о процесуирању бивших владара и министара, судски процеси знају да имају осветнички карактер.

Свака озбиљна анти-корупцијска кампања у јавним набавкама мора да почне од врха власти и да иде ка дну. Често високи функционери не учествују непосредно у корупцији, него преко ситнијих бирократа у тендерским и конкурсним комисијама. Та околност не треба да завара. Високи функционери осигуравају политичко покриће и узимају највећи део мита, а ситни бирократи обављају техничке послове. Наравно, и они добијају свој део. Зато су политичари и више бирократе кључни актери корупције, било да је реч о јавним набавкама или нечему другом. Висока корупција је много скупља, па тиме и много дестимулативнија за улагања од корупције на „нижим нивоима” или „мале корупције”. То значи да поступци сузбијања корупције у јавним набавкама у држави морају ићи од премијера и министара, ка помоћницима, државним секретарима, итд. Ако је реч о локалној јединици власти, борба против корупције треба да почне од рада председника општине и начелника, у болницама и државним фирмама од директора. У борби против корупције у јавним набавкама нема поенте хватати „мале рибе” пре него што се заврши са „великим”. Међутим, „велике рибе” су често заштићене и тиме недоступне правосудним органима. Такве земље се претварају у „земље криминала и корупције”. А тамо где корупција царује, владају сиромаштво и патње.

Закључак

Данашњи рад тужилаштва на пољу процесуирања корупције у јавним набавкама у Србији не може сасвим тачно да се дијагностификује. Перцепција распрострањености корупције у земљи је врло снажна и као таква често се износи међу инвеститорима и у јавности, а процеси и осуђујуће пресуде за корупцију су релативно ретки. То указује да извршна власт контролише судску. Такође постоји неравнотежа између значаја који јавне набавке имају у свакој земљи и релативно мало пажње коју им посвећују тужилаштва. Јавне набавке су највећи извор корупције у данашњим земљама, зато што оне учествују са више од 10% у националном дохотку. Само су у неким земљама пензије по висини издатака из буџета испред јавних набавки. Зато су набавке велики изазов за државне службенике и скоро нема земље у свету у којој нема бар мало корупције у овој области. И зато би било логично да се јавне набавке и у Србији налазе у центру пажње активности тужилаштва при процесуирању случајева корупције. То сада није тако, јер су испред јавних набавки злоупотребе везане за порезе, фалсификовање извозних докумената и фактура, манипулације имовином, приватизационе злоупотребе, итд. Нека дела, као нпр. злоупотреба службеног положаја, често су маска управо за случајеве корупције у јавним набавкама. У интересу је ефикасног правосуђа, а тиме и тужилаштва, да се правила игре стабилизују, да се дела јасно дефинишу, да се успостави јединствен систем номенклатуре, као и да се поступање судова и тужилаштва стабилизују и стандардишу. Тако у закону не би било дела којих не треба да има у добро уређеним државама, усталила би се класификација кривичних дела, тужилаштва и судови би могли да се оријентишу на праве адресе. Судови би могли да изврше специјализацију према кривичним делима, како би били ефикаснији у раду. Наравно, потребно је и да се уједначе тужилачке и судске праксе у свим правосудним установама на територији Србије, како се за иста дела не би изрицале међусобно контрадикторне пресуде и како би осуђујуће квоте код разних судова у земљи биле бар приближне.

Некако се у свему стиче утисак да се много тога око рада тужилаштва на случајевима корупције налази у почетној фази. У земљи је много корупције, али се не види да се тужилаштва баве кључним случајевима и високом корупцијом, бар не до у најновије време. У јавности се често маше кривичним пријавама, али је судски епилог релативно редак исход, а правоснажна осуђујућа пресуда још ређа. Говори се о независности правосуђа, али је мало постигнуто. Говори се о професионализацији и специјализацији правосудних установа, па и тужилаштва, али се нема утисак да се на том путу далеко одмакло. Говори се о јавности и транспарентности рада тужилаштва, као и других установа, али се истраживачи жале на крајњу некооперативност тужилаштва у Србији, када су у питању подаци о прошлим случајевима за сврхе научног истраживања. Ако ствари у Србији треба да се покрену у правом правцу, онда би се морало десити да побројани проблеми и решења изађу из почетне фазе у којој се данас налазе, те да уђу у неку стабилнију и развијенију фазу. Једна од последица те промене требало би да буде и пад нивоа корупције у земљи. Узимање мита има мало смисла ако је велика вероватноћа да ће актери бити ухваћени и осуђени. А за то је потребно да политика и извршна власт не контролишу судску власт и да ова буде професионална. До тих циљева се не може стићи јадиковкама, већ систематским побољшањима, реформама и преданим напором многих појединаца из јавне администрације, контролних агенција, правосуђа, грађанског друштва и медија.

Литература

- Auriol, E. (2006) Corruption in procurement and public purchase, **International journal of industrial organization**, год. 24, бр. 5, с. 867-885.
- Бараћ, В. (2007) Доминантна и маргинална корупција, **Република**, бр. 396-7.

- Беговић, Б., Мијатовић, Б. & Хибер, Д. (ур.)(2004) **Корупција у правосуђу**, Београд: CLDS, PDF, 245 страна.
- Dimitri, G., Piga, G. & Spagnolo, G. (Eds)(2006) **Handbook of procurement**, Cambridge, USA и други: Cambridge UP.
- Дууне, Р. С. Van, Stocco, Е. & Димитријевић, Ј. (2012) **Политика борбе против корупције у Србији**, Београд: Виктимолошко друштво Србије, PDF, стр. 1-109.
- Jain, A. K. (Ed)(2000) **The political economy of corruption**, London: Routledge.
- Lambert-Mogiliansky, A. & Sonin, K. (2006) Collusive market sharing and corruption in procurement, **Journal of economics and management strategy**, god. 15, br. 4, s. 883-908.
- Прокопијевић, М. (2011) Корупција у јавним набавкама, **Кроз лавиринте јавних набавки**. Зборник, Прокупље: Топлички центар за демократију и људска права, 2011, с. 29-40.
- Прокопијевић, М. (2011а) Корупција: економска страна, **Доције корупција**, год. 1(2011), бр. 1, с. 5-19.
- Rose-Ackerman, S. (1999) **Corruption and government: causes, consequences, and reform**, Cambridge, MA: Cambridge UP.
- Роуз-Ејкерман, С. (2007) **Корупција и власт**, Београд: Службени гласник.
- Роуз-Ејкерман, С. (Ур)(2007) **Економија корупције. Међународни приручник**, Београд: Службени гласник.

Грађанско друштво у борби против корупције

Грађанско друштво је тек недавно постало актер у области борбе против корупције у Србији. Ради се о периоду који је отпочео петооктобарским променама у земљи 2000. године. У периоду који је претходио, грађанско друштво и његови најактивнији представници организовани у организације цивилног друштва били су окупирани другим темама. То не значи да корупције у том периоду није било или да је није било у обиму који је угрожавао јавни интерес и јавно добро. Напротив, корупција која опхрвава Србију последњих тринаест година у великој мери представља наставак примене аранжмана насталих деведесетих година који су омогућавали извлачење средстава из јавних извора и њихово нелегално и нелегитимно преливање у приватне џепове носилаца власти и њима блиских појединаца, организација и скупина. Међутим, у последњој декади XX века организације цивилног друштва бавиле су се доминантно питањима успостављања елементарних демократских принципа у управљању државом и ублажавања и спречавања последица рата.

Разлог што је цивилно друштво корупцију стављало у други план тих година нису нелогични. У ауторитарним корумпираним режимима ни носиоци и промотери прогресивних идеја и захтева за променом не могу да функционишу у потпуности у легалној сфери. У таквим условима обављање основних функција појединаца или организација подразумева одређену врсту пристанка или учешћа у коруптивним аранжманима јер алтернатива веома често не постоји у реалном животу (прописима је, наравно, такво понашање било санкционисано).

Иако су околности у Србији данас битно другачије у односу на стање деведесетих година прошлог века, зачуђујуће је

мали број организација које у своју област деловања укључују борбу против корупције. Ово чуди тим пре што је корупција међу грађанима перципирана као један од најважнијих проблема с којим се сусрећу и као проблем који представља кључну препреку развоју државе и друштва. За очекивати је у таквим условима да се организације цивилног друштва ангажују на мобилизацији грађанске енергије, ресурса, те на артикулацији предлога и захтева грађана.

Корупција је на сличан начин перципирана и у пословној заједници. На пример Бела књига коју издаје Савет страних инвеститора помиње корупцију као један „од највећих проблема у стварању добре и здраве тржишне привреде”.¹ Такође, у истом извештају се констатује да у решавању овог проблема нема напретка. Зато је посебно интересантно да пословна заједница у Србији не издваја средства за финансирање пројеката антикорупцијских организација у Србији. Осим спорадичне подршке друштвено одговорном пословању није забележена донација пословног сектора антикорупцијским организацијама.

Могући начини деловања организација цивилног друштва у борби против корупције

Пре него што се упустимо у разматрање разлога малобројности организација цивилног сектора ангажованих на пољу борбе против корупције покушаћемо да направимо кратак преглед могућих начина деловања организација цивилног друштва у борби против корупције. Иако су начини на које антикорупцијске организације делују већ добро препознати и признати у демократском свету, вреди поменути да и неки важни међународни уговори препознају значај организација цивилног друштва у борби против корупције. Један од најважнијих таквих инструмената је и Конвенција Уједињених нација против корупције. Члан 13. Конвенције каже да ће свака др-

1 Бела књига. Предлози за побољшање пословног окружења у Србији, Савет страних инвеститора, 2012, стр 6.

жава потписница предузети „одговарајуће мере, у границама својих могућности и у складу са основним начелима свог домаћег законодавства, за подстицање активног учешћа појединаца и група изван јавног сектора, као што су грађанско друштво, невладине организације и организације локалних заједница, у спречавању и борби против корупције, те у подизању свести јавности о постојању, узроцима и озбиљности корупције и претње коју она представља”² У истом члану стоји и следеће: „Свака држава уговорница предузеће одговарајуће мере да обезбеди да јавност буде упозната са надлежним телима за борбу против корупције која су наведена у овој конвенцији и омогућити приступ тим телима где је потребно, у циљу пријављивања, укључујући и анонимног, било којих случајева за које се може сматрати да представљају кривично дело предвиђено овом конвенцијом”.

Иако сама Конвенција Уједињених нација против корупције из 2003. не пружа конкретна решења за спровођење мера за укључивање актера „изван јавног сектора” у борбу против корупције, она представља прекретницу у борби организација грађанског друштва за легитимност њиховог доприноса. Сва будућа правна и друга документа које Србија и остале земље потписнице усвоје у борби против корупције мораће да уваже ову чињеницу. Грађанско друштво, од усвајања Конвенције, полако добија заслужено место у законском и институционалном оквиру које државе потписнице успостављају у циљу смањења корупције.

Слично је и са домаћим прописима. Важну улогу организација цивилног друштва у борби против корупције, управо због начина и средстава којима ове организације делују, препознаје Национална стратегија за борбу против корупције, као и Закон о Агенцији за борбу против корупције, а однедавно и Закон о јавним набавкама. Илустрације ради, у једном од докумената које је усвојила Агенција за борбу против корупције стоји: „Учешће ОЦД у изради и примени јавних политика је неопходно и корисно зато што то: а) подиже квалитет усвоје-

2 http://www.acas.rs/sr_lat/zakoni-i-drugi-propisi/medjunarodne-konvencije.html

не јавне политике; б) омогућава лакше и јефтиније спровођење јавне политике; ц) омогућава лакши надзор над применом јавних политика”³

Спектар могућих улога и начина деловања организација цивилног друштва у борби против корупције није различит у односу на друге области. Једна скорашња систематизација могућих начина деловања организација цивилног друштва даје добру основу за разматрање улога ових организација у области транспарентности, одговорности, јавног интегритета и борбе против корупције:

- стражарење праћено брукањем или заговарањем;
- надгледање (мониторинг) праћено залагањем;
- имплементација политика;
- спровођење политика и отклањање штете;
- информисање и јачање критичког става грађана;
- заговарање одређених политика и легислативних решења;
- писање предлога јавних политика.⁴

На овом месту осврнућемо се на три начина рада организација цивилног друштва који су у досадашњој пракси дали најбоље резултате у области борбе против корупције.

Једна од најчешћих улога организација цивилног друштва у домену транспарентности, одговорности, јавног интегритета, добре управе и борбе против корупције је предлагање нових политика или начина да се постојеће политике унапреде и учине ефективнијим. Оваква делатност цивилног сектора последње две деценије добила је и глобални карактер. Немали је број организација које се на глобалном нивоу баве предлагањем

3 Смернице за сарадњу Агенције за борбу против корупције са организацијама цивилног друштва, Агенција за борбу против корупције, стр. 2, http://www.acas.rs/images/stories/Smernice_-_OCD.pdf

4 Европеизација Србије. Грађанско друштво, Фонд за отворено друштво, ур. Јелинчић, Ј. и Ђуровић, С, Београд 2011, стр. 26.

нових политика и изналагањем решења за типичне проблеме корупције. Допринос који дају организације цивилног друштва у изради предлога политика и анализи примене усвојених политика веома су важне за изградњу и развој антикорупцијског система из неколико разлога. Експертиза коју организације цивилног друштва поседују често недостаје државним органима, посебно у земљама у развоју са нејаким институционалним капацитетима попут Србије. Организације цивилног друштва са својим контактима са међународним невладиним организацијама и организацијама из других држава су и важан посредник у преносу савремених достигнућа у разним областима, па тако и у области борбе против корупције. Предлоге политика ове организације обликују и на основу истраживања у области борбе против корупције што је метод који државним институцијама најчешће није доступан. За обликовање предлога јавних политика посебно је важан контакт који организације цивилног друштва остварују са грађанима и на основу којег могу да формулишу предлоге који ће ићи у сусрет остваривању циљева којима грађани дају приоритет.

Следећи у низу – мониторинг представља основу рада организација цивилног друштва у борби против корупције. Без квалитетног мониторинга усвајања и примене антикорупцијских прописа и стандарда није могуће ни квалитетно и смислено обликовање предлога практичних политика и учешће у процесу доношења одлука, нити је могућа тзв. стражарска функција организација цивилног друштва. Да би мониторинг послужио сврси мора да испуњава одређене критеријуме. У супротном може одвести на погрешан пут и нанети штету кредибилитету онога ко мониторинг спроводи. Пре свега треба јасно утврдити капацитете организације за спровођење мониторинга. Без одговарајућих знања, довољног броја обучених људи и одговарајућих техничких и финансијских средстава тешко је могуће спровести квалитетан мониторинг. Зато је важно да се обим мониторинга самери овим капацитетима. Ово се решава пажљивим избором узорка који ће бити предмет мониторинга. Такође, потребно је унапред одредити које врста информација

ће се прикупљати, на који начин и од кога. На крају, потребно је прецизно уобличити налазе мониторинга и представити га циљној групи, на начин који ће привући пажњу и изазвати одговарајуће реакције. Све су ово елементи методологије мониторинга који би требало да буду јасно постављани пре него што се организације упусте у сам мониторинг.

Watchdog организације су релативно нова појава у цивилном сектору Србије у области борбе против корупције. Најважније обележје оваквих организација, по којем можемо да их разликујемо од осталих организација које се баве проблемом корупције је предузимање конкретних активности у циљу информисања што шире јавности о постојању корупције, отклањања узрока корупције и санкционисања актера укључених у корупцијске аранжмане. Методологија рада ових организација укључује подношење кривичних пријава, подношење тужби против учинилаца кривичних дела корупције, подношење захтева или позивање на њихову смену, разрешење или подношење оставке на функцију коју врше починиоци оваквих кривичних дела, захтева за накнаду штете учињене корупцијом и поврата на овај начин присвојене имовине итд. Због оваквих њихових функција у домаћој литератури се одомаћио назив стражарске организације.⁵ Стражарске организације не практикују ове методологије нужно на основу података и истраживања које су саме спровеле, већ често делују и на основу налаза у чију поузданост не сумњају или који су једноставно проверљиви и базирани на добро документованим доказима који су производ рада других организација, домаћих или међународних, па и државних институција. У одређеним ситуацијама стражарске организације могу да се баве и заштитом сведока у случајевима корупције, заштитом узбуњивача који су обзнанили или пријавили корупцију у органима јавне власти у којима раде, те заштитом жртава или оштећених корупцијским аранжманима. Једна од важних одлика стражарских антикорупцијских организација је континуирана активност у борби против корупције и реаговање на дешавања у тој

5 Ibid. стр. 25.

области. Пажња ових организација се протеже на прописе на свим нивоима власти и њихово спровођење. Стражарска организација ће реаговати на претходно описане начине када год утврди да је угрожен јавни интерес.

Допринос стражарских организација борби против корупције у Србији последњих година захтева да се овом начину рада организација цивилног друштва посвети још мало простора. Стражарских антикорупцијских организација није било до пре неколико година у Србији, а и данас представљају реткост. Ситуација није различита ни у другим европским државама. Више је разлога због којих је прва генерација стражарских организација у Србији стасала тек недавно. Овде ћемо побројати само оне који и даље стоје на путу формирању бројчано значајнијег фронта оваквих организација.

Снага органа јавне власти и других ентитета укључених у корупцијске аранжмане је вишеструко већа од снага стражарских организација и то у сваком погледу, а посебно у финансијском и бројном стању. Њима су на располагању разне полуге моћи којима стражарске организације не могу ни прићи. Посебно је ово изражено у системима незреле или недовољно консолидоване демократије у којима институције лако падају под утицај или контролу неформалних центара моћи. Ово није ситуација само када стражарска организација наспрам себе има националну владу, министарство или велику компанију него је то случај и када је на другој страни чак и орган власти или функционер на локалном нивоу. Неравноправан положај је један од најважнијих одвраћајућих фактора за бављење организација грађанског друштва борбом против корупције на овај начин.

Многе државе издвајају значајна средства за финансирање рада, односно остваривање циљева организација цивилног друштва које су у јавном интересу. У Србији је већ низ година држава (сви нивои власти) највећи донатор средстава организацијама цивилног друштва.⁶ Ставови су подељени

6 Податке о финансирању организација грађанског друштва из јавних извора могуће је наћи на www.crnps.org.rs.

око тога да ли стражарске организације треба да примају донације од органа јавне власти уколико се баве борбом против корупције у јавном сектору. Слично питање отворено је и у другим областима у којима делују стражарске организације нпр. да ли организације које се баве заштитом животне средине треба да примају донације од загађивача или организације које се баве јавним здрављем да примају донације од фармацеутске индустрије. Иако консензуса о овом питању међу стражарским организацијама нема, у погледу антикорупцијских стражарских организација ова дилема је углавном беспредметна јер се стражарским организацијама углавном не додељују средства из буџета. То је још један фактор који одвраћа организације цивилног друштва да се упусте у стражарске активности у борби против корупције. Проблем финансирања рада организација цивилног друштва посебно је дошао до изражаја од избијања економске кризе 2008. која се временски подудара са повлачењем једног броја донатора и смањењем обима средстава која су на располагању за финансирање пројеката ОЦД у Србији.

Са претходним проблемом у вези је и проблем дугорочног финансирања антикорупцијских стражарских организација. Стражарске методе укључују детаљно планирање, веома пажљив рад на прикупљању и обради података, а потом и на употреби информација и налаза што одузима значајно више времена него примена већине других начина бављења проблемом корупције. Поред тога, стражарске методе подразумевају и подношење кривичних пријава или покретање судских поступака против актера за које постоји основана сумња да су укључени у вршење кривичних дела са елементима корупције. Међутим, неретко и саме стражарске организације бивају тужене по различитим основама због изношења информација у јавност. С обзиром на то да је учешће у судском спору изузетно скупо и да спорови пред судовима у Србији често трају више година, јасно је да стражарске организације без дугорочног финансирања не могу у оптималној мери да искористе своје

капацитете. Донаторска заједница би морала посебно да води рачуна о овом аспекту размишља о одрживости свог улагања у области борбе против корупције.

Поставља се, међутим, питање да ли би ситуација била битно другачија, односно да ли би корупције било значајно мање да су услови за активизам цивилног друштва у борби против корупције повољнији? Одговор на ово питање је вероватно негативан из више разлога. Најпре, цивилно друштво и организације које га представљају нису генератор корупције. Чак и када се ове организације нађу у вртлогу неког корупционшког скандала ради се о инциденту, а никако о правилу. Организације грађанског друштва не располажу механизмима и полугама моћи који могу у већој мери и системски да елиминирају корупцију, тј. да је сведу на меру која не угрожава функционисање система. Када би био учињен напор да се саберу износи средстава свих случајева корупције које су откриле и обзнаниле организације цивилног друштва у Србији последњих година, вероватно не бисмо добили износ који превазилази пет процената износа који је по проценама Државне ревизорске институције утрошен на јавне набавке у 2010. години супротно закону.

Закључак који се може извести из претходних разматрања је јасан. Уколико се држава не ангажује на решавању проблема корупције, иницијативе грађанског друштва остаће маргиналне и без ефекта. Уколико институције⁷ не реагују у складу са својим надлежностима на информације и иницијативе које долазе од организација цивилног друштва, не само да корупција неће бити сузбијена, него ће и организације и појединци који су се ангажовали на разоткривању корупције или који би се могли у будућности ангажовати, бити демотивисани да то ура-

7 Често се у текстовима домаћих аутора и дебатама може прочитати или чути о неопходној реакцији институција система, иако је по начину реаговања различитих институција у чијој је надлежности борба против корупције и исходу разоткривених случајева корупције сасвим јасно да се не може говорити о систему.

де. Штавише, поглед на судбине људи који су учествовали у разоткривању корупције у Србији последњих година није поглед на слику хероја већ поглед на слику отпуштених људи који се у вишегодишњим судским споровима боре да поврате своје радно место, а у међувремену се сналазе како умеју да преживе. Ово посебно важи за узбуњиваче који нису део организација него су самостално пријављивали корупцију. Са друге стране, судског епилога у корупцијским аферама које су ови људи откривали углавном нема, па тако ни негативних последица за носиоце корупцијских послова.

Овакво стање, ипак не треба да води закључку да је ангажовање организација цивилног друштва у борби против корупције непродуктивно или непотребно чак ни када не постоји политичка воља да се државне институције упусте у борбу против корупције. Сасвим супротно. Својим ангажовањем у борби против корупције организације грађанског друштва шире свест код грађана о штетним последицама корупције и начинима на које се стање може мењати, а актерима уплетеним у корупцију шаљу јасан сигнал да корупција неће увек проћи непримећено. На такав начин ствара се и критична маса захтева за променом стања и за реакцијом институција. Искуства последњих година показују да су у овом послу посебно успешне коалиције организација цивилног друштва које заједнички наступају и међусобно се подупиру знањем и активностима, те заједничким наступом у циљу заштите појединаца који чине ове организације.⁸ Међутим, треба приметити да неки сегменти грађанског друштва још увек нису ангажовани у борби против корупције или је њихов ангажман значајно испод могућности. Овде је пре свега реч о професионалним удружењима и коморама. Позиције које заузимају чланови професионалних удружења и комора и знања којима располажу крију драгоцен потенцијал за унапређење и повећање ефикасности борбе против корупције у Србији.

8 Таква је нпр. Коалиција за надзор јавних финансија. Више о начину рада и резултатима ове коалиције на www.nadzor.org.rs.

Потенцијал сарадње организација цивилног друштва и тужилаштва у борби против корупције

Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца и Коалиција за надзор јавних финансија су направиле први корак у отварању дијалога о узроцима и могућим решењима нагомиланих проблема у борби против корупције у Србији. Ова врста дијалога посебно је важна с обзиром на то да је тужилаштво перципирано од стране антикорупцијских организација као важна кочница у борби против корупције. Дијалог започет у сарадњи ових организација – са једне стране класичних невладиних организација које окупља залагање и рад на борби против корупције и са друге стране једног професионалног удружења које окупља јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца, отвара простор за решавање идентификованих проблема.

На овом месту требало би се подсетити кључних проблема у раду тужилаштва у Србији у процесуирању кривичних дела са елементима корупције. Проблеми у раду тужилаштва идентификовани су у пракси Коалиције за надзор јавних финансија. У систематизацији идентификованих проблема ослонићемо се и на извештај „Систем друштвеног интегритета Републике Србије” који је објавила организација Транспарентност Србија.⁹ Сви проблеми које ћемо овде поменути резултирали су недовољном ефикасношћу тужилаштва у вршењу надлежности и узрок су незадовољства јавности, али и других актера¹⁰ радом тужилаштва.

Први сет проблема тиче се капацитета тужилаштва да обавља своје надлежности. Поред малог броја јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца за обим посла који је пред њима,

9 Национални систем интегритета Републике Србије. Кључни налази и препоруке, Транспарентност – Србија, Београд, 13. септембар 2011.

10 Извештаји Европске комисије о напретку Србије у европским интеграцијама сваке године посвећују посебан део правосућу у којем не штеде критике на рачун рада тужилаштва: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_napredak_2012.pdf.

посебан проблем је недостатак специјализације тужилаца за процесуирање случајева корупције који је, поново, резултат малог броја тужилаца који не могу да се посвете одређеним облицима кривичних дела или посебним областима, попут корупције, већ поступају у веома различитим случајевима.

Други сет проблема тиче се различитих притисака политичких одлучилаца на рад јавног тужилаштва који су резултирали потпуним занемаривањем случајева високе корупције од стране тужилаца. Начини на које се политички притисци врше на рад тужилаштва су бројни, а овде ћемо поменути само најважније. Један начин је именовање, односно избори и реизбори тужилаца. Они су последњих година у Србији спровођени без ваљаних критеријума, а недавне одлуке Уставног суда Србије кажу и на неуставан начин. Таква пракса је омогућила носиоцима власти да казне неизбором тужиоце који су процесуирали случајеве за које су они сматрали да не треба да буду процесуирани. Нешто мекши вид притиска је премештање тужилаца у друге градове који су значајно удаљени од места у којима су претходно живели и радили што је неке тужиоце навело да сами напусте свој посао.

Трећи сет проблема тиче се јавности рада тужилаштва. Још увек су чести случајеви незаконитог ускраћивања тражених информација од стране тужилаштва. Уместо да проактивно објављује информације од јавног значаја тужилаштво се пречесто оглушује чак и о решења Повереника за слободан приступ информацијама и заштиту података о личности да се нека информација достави или објави. Ово је посебно случај са образложењима одлука јавних тужилаца.

Конечно, подсетићемо се неких од предлога који су се чули у отвореном дијалогу. Већ самим отварањем дијалога међу овим актерима направљен је огроман продор. Безлично тужилаштво добило је свој лик у очима организација незадовољних радом тужилаштва, а мотиви и методе организација грађанског друштва добили су смисао у очима тужилаца. Размењене су и адресе на којима је могуће потражити разјашњење или решење проблема који се у борби против корупције јављају. Поред овог, свакако кључног продора, јасно је да организације

грађанског друштва могу да допринесу унапређењу рада тужилаштва користећи своје методе. Обликовање предлога квалитетних политика у области рада и реформе тужилаштва је прво на листи. Ови предлози ће у отвореном дијалогу са тужиоцима моћи да буду додатно брушени како би на квалитетан начин покрили све аспекте рада тужилаштва, а не само оне који су видљиви споља или интересантни организацијама цивилног друштва. У међусобној комуникацији ОЦД и тужиоци моћи ће да размењују информације и налазе до којих долазе у свом раду.

Специфична знања о борби против корупције којима располажу организације цивилног друштва комбинована са огромним искуством у похађању и спровођењу тренинга могу да се уобличе у веома корисне обуке за тужиоце. Такви тренинзи допринели би преко потребној специјализацији тужилаца и продубљивању њихових знања о специфичним облицима корупције и начину њиховог откривања, те о последицама које производе.

Боље разумевање положаја тужилаца и проблема с којима се сусрећу у раду од стране ОЦД може да утиче на ублажавање политичких притисака на тужилаштво. Међутим, за боље разумевање потребно је да тужилаштво направи битан искорак ка транспарентном раду. Посебно је важно да тужилаштво поштује и спроводи Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, али и да проактивно објављује податке о свом раду. Тужилаштво би, без обзира на недовољне капацитете, морало да обавештава јавност о разлозима за одбацивање кривичних пријава у случајевима у којима постоји сумња на корупцију. Такође, тужилаштво би требало да објави јасне инструкције о начинима на које је могуће пријавити корупцију и правима и обавезама онога ко пријављује како би се одустајање од пријављивања корупције због непознавања процедуре svelo на најмању могућу меру.

Континуиран и компетентан рад организација цивилног друштва на борби против корупције имаће веће шансе на успех уколико барем неки од ових предлога буду усвојени, а дијалог међу актерима буде трајан и отворен.

*Ненад Маринковић, Индира Шуловић,
Владимир Давидовић и Јелена Божић*

Улога јавног тужиоца у борби против корупције

I Уводни део – О корупцији

1. Језичко значење

Реч корупција је латинског порекла и потиче од речи „*corruptus*”, партиципа перфекта речи „*corrumpere*” што значи уништити или покварити.

Према речнику Матице српске, мито у српском језику означава новац или неку другу вредносну ствар као дар, награду којом се неко придобија да удовољи дародавчевој жељи. У српском језику постоји и старија реч „дишкреција”, која означава мито, подмићивање, али је та реч временом нестала из употребе. Наше народно схватање каже да није свака награда мито, и зато је направљена тачна разлика између части, поклона, даривања и чашћавања.

2. Дефиниција корупције

Најобухватнију дефиницију појма корупције понудио је Вито Танци. Према тој дефиницији корупција постоји уколико дође до намерног нарушавања принципа непристрасности при доношењу одлука у циљу присвајања неке погодности. Из овако постављене дефиниције закључује се да је, за то да нарушавање непристрасности буде окарактерисано као корупција, потребно да се испуне два услова: први услов који се огледа у намери, док је други услов последица наведене неправилности и јавља се као присвајање неке погодности. У теорији фигурира и Колеманова теорија друштвеног капитала појединца, где

тај капитал представља суму потраживања појединца на основу већ учињених услуга, односно на основу већ учињеног кршења непристрасности у доношењу одлука. У новије време, често је употребљавана и дефиниција Светске банке по којој корупција представља злоупотребу јавних овлашћења ради стицања приватне користи, из чега јасно произилази да она извор корупције сагледа у јавним овлашћењима, те искључује могућност корупције у приватном сектору.

3. Историјски аспект

Корупција као друштвено неприхватљиво понашање не може се посматрати ван времена и простора, с обзиром на то да је позната и старим, али и савременим друштвима. Иако се током историје испољавала у различитим облицима и видовима, друштвено понашање оличено у корупцији, односно разне форме подмићивања међу људима, задржавају се до данашњег дана, с тим што се данас јављају усавршени нови појавни облици корупције, који се врше на перфиднији начин и теже се могу открити. Правна историја доприноси разумевању појединих правних установа кроз историју што је услов за разумевање савремених правних система и различитих појава у њему.

Корупција као негативна друштвена појава није била непозната ни у државама старог века, па је тако у најпознатијем законуку древне Месопотамије, Хамурабијевом законуку, била на пример, предвиђена смртна казна за два деликта који би учинили државни чиновници. Први деликт је чинио локални функционер који злоупотреби свој положај (прими новац или другу корист) па ослободи „илку-борца” војне службе, а други деликт чини локални службеник који злоупотребом свог положаја одузме поклон „илку” војнику који му је дао владар.

У древном Египту положај чиновника је био привилегован, а истовремено и нарочито одговоран, те је установљена и посебна група кривичних дела злоупотреба чиновничког положаја која су могли да почине корумпиране судије, фалсификатори државног печата и чиновници који би одали државну

тајну. Санкције су биле сечење носа, осуда на рад у радном логору, изрицање телесних казни, батинање, одсецање делова тела и смртна казна.

У Спарти су ефори након истека мандата од годину дана подносили неку врсту извештаја новоизабраним ефорима о свом протеклом раду.

У Атини захваљујући Периклу и његовим реформама појављује се „тужба о закону” коју је могао да подигне сваки грађанин како би доказао да закон није у складу са постојећим правом Атине. Уколико би се доказало да је предлагач крив због нелегалности закона осуђиван је на новчану казну, а уколико би три пута учинио исту грешку губио је бирачка права. Атинско кривично право познаје и дело под називом „хибрис” које чине лица која злоупотребом своје политичке моћи и богатства, својим осيونим и обесним понашањем шиканирају друге.

У старом Риму магистрати и остали чиновници били су дужни да положи рачун за све евентуалне неправилности које су учинили обављајући своју дужност. Тако у Пауловим сентенцијама пише да се по Јулијевом закону за злоупотребе у служби одговара у јавном поступку, с тим да се оно што је било дато може тражити натраг. Осим тога, Закон XII таблица је предвиђао смртну казну за арбитра који је примио новац и намерно погрешно пресудио.

У Солијском закону, из периода раног феудализма, говори се о злоупотребама грофова. О повредама закона говоре и Рипуарски, Бурбунски и Острогоцки законици, а једна од повреда је подмићивање судија за шта се као санкција предвиђа смртна казна. Током развијеног феудализма постоји тенденција повратка вредности Римског права и покушај француских легалиста да дефинишу кривична дела и институте кривичног права, а узоре налазе у Дигестама и Кодексу.

Кривична дела која говоре о злоупотребама садржана су и у Душановом закону.

Раздобље позног феудализма карактерише немоћ државе пред злоупотребама свих облика. Тако је Француска 1716. године основала посебан суд да суди у вези злоупотреба које су

се тичале краљевих финансија. Будући да су разне злоупотребе биле толико раширене у друштву и да су имале статус обичаја, 1717. године дошло је до амнестије када је посебним едиктом укинут тај суд, а држава показала немоћ пред корупцијом.

Са појавом капитализма и под утицајем Француске буржоаске револуције, кривична дела која се односе на злоупотребе добијају своје место у кривичним законима тадашње Европе. У Француској су то Кривични закон под називом „Злочин јавних службеника у вршењу поверене власти” и Кривични законик из 1810. године. У немачком праву то је Немачки кривични закон из 1871. године.

У нашој правној историји о корупцији говоре и Савин номоканон и Душанов законик који у члану 110. прописује да је судијама које путују по земљи забрањено да узимају „на силу извесне користи или шта друго осим ако би им ко нешто од своје воље поклонио”, а чланом 188. је била санкционисана злоупотреба при наплати глобе. Током Првог српског устанка постојао је и Карађорђево криминално законик, који у члану 32. забрањује старешинама и капетанима или капларима да за примљени мито отпусте војника. Кнез Милош 1829. године доноси уредбу која у својој тачки 12-ој забрањује примање мита или глобљење некога. Криминални закон из 1860. године, рађен на основу Пруског кривичног законика, садржи 29 чланова који регулишу кривична дела злоупотребе службеног положаја или овлашћења и примање мита. 1929. године донет је Кривични закон за Краљевину Југославију, а потом и специјални Закон о сузбијању злоупотребе службеног положаја. Кривични закон из 1955. године је садржао групу кривичних дела против службене дужности, док је КЗ из 1977. године садржао посебну главу бр. 22 под називом „Посебна кривична дела корупције”.

4. Корупција у савременом свету

Корупција је у мањем или већем обиму присутна у свим друштвима и на њу нису имуне ни богате и правно уређене земље са дугом демократском традицијом. Поред правног

система и културно историјског наслеђа, државна регулација је један од кључних извора корупције. Опште је познато да повећано државно регулисање, утиче на развој корупције, тј. тамо где су се економски односи регулисали мноштвом прописа, које је неопходно тумачити или спроводити, могућност за продају тих услуга од стране јавних службеника је далеко већа. Цена или тежина појединог места у хијерархијској структури положаја, не мери се само висином плате, угледа привилегија, већ и могућношћу нелегалне наплате „услуга”. Приликом запошљавања у институцијама кључ за попуњавање места је непотизам. Уобичајено је да у свим случајевима где се држава појављује као послодавац или инвеститор, до споредног учесника у економским трансакцијама јавља се и мито у мањој или већој мери, а раширеност корупције уопште зависи од озбиљности државе и функционисања њених кључних институција. Основни адут сваке бирократије је што се на њој заснива друштвена моћ у смислу познавања службе, односно познавања чињеница захваљујући актима који су јој доступни, па је њена моћ заснована на познавању мноштва прописа, изменом старих и измишљањем нових прописа и послова и ширењем надлежности на себе, тако да постаје ексклузивни тумач прописа и тиме повећава свој значај и осигурава сопствена радна места. Оно што карактерише корупцију данас је и њена транспарентност, будући да на такво њено обелодањивање утиче одсуство страха од евентуалних санкција на једној и моралних осуда шире друштвене заједнице на другој страни.

5. Корупција као појава код нас и њени узроци

Према најширем схватању грађана корупција је код нас масовна, јавна и свеприсутна појава. Карактеришу је распрострањеност, јавност, непостојање широке моралне осуде, навикнутост грађана на корупцију и то што већина прихвата подмићивање као начин решавања личних проблема (лечење, налажење посла, образовање итд.). Према релевантним истраживањима области у којима се најчешће јавља корупција су

правосуђе, државна управа и здравство, док се о корупцији у другим областима као што су образовање, спорт, социјална заштита, наука, говори у нешто мањој мери. За корупцију у правосуђу се тврди да је то системска појава и да су њени актери судије, тужиоци, адвокати, вештаци, службеници, сведоци, полиција. На корупцију у правосуђу утичу и политички фактори, будући да у одређеним периодима доминирају одређени процеси, а судије се бирају по политичкој подобности. Поред тога постоји и снажан притисак извршне и законодавне власти на судство. Корупција у државној управи код нас односи се на полицију, царину, локалне власти итд.

На саму појаву корупције од значаја су утицај традиције, културе, доминантних вредности у друштву, типа државе, економије, политичког система и правосуђа. Као специфичан фактор појаве корупције у нашем друштву, узимају се донедавно постојање ратних операција, бомбардовања и санкција. Од свих наведених узрока најзначајнији узроци корупције се могу сврстати у економске, политичке и правне.

Економски узроци корупције код нас су били системски условљени, будући да је због ратних збивања и међународних санкција дошло до повећане државне интервенције у привреди и другим областима живота, што је условило и појаву корупције у већем обиму. Политички узроци условљени су политичким системом који је највише утицао на ширење и облике испољавања корупције. Карактеристике тог система су: одсуство институција демократског поретка, ауторитарни систем 90-их година 20. века, контрола над финансијским токовима, снажан репресивни апарат војске и полиције, контрола државних предузећа, контрола извршне и законодавне власти и кадровска политика у којој је најбитнија лојалност и политичка подобност. Правни узроци корупције се могу свести на основни узрок, а то је непостојање правне државе. На појаву корупције у самом правосуђу поред лошег материјалног стања и пада угледа ове делатности утицали су и пренормираност, правне празнине, декомпозиција класичних правних института (приватна својина, контрола спровођења уговора и др.), вер-

тикална и хоризонтална неусклађеност правног система, велика дискрециона овлашћења државних службеника, проблеми у области остваривања контроле функције и одговорности, као и сукоб надлежности.

6. Појам корупције у међународном праву

Постоји низ међународно правних аката који забрањују корупцију и предвиђају мере, средства, поступке и органе за њено сузбијање и спречавање. Генерална скупштина ОУН је 1975. године усвојила резолуцију под називом „Мере против корупције извршене од стране транснационалних и других друштава, њихових посредника и других делатности у вези са овим проблемом”. Потом је ОУН донела резолуцију против корупције и мита и декларацију о забрани мита у међународним пословним трансакцијама. Међународна трговинска комора је 1977. године публиковала правила понашања предузећа и других привредних субјеката у пословању на међународном нивоу, са циљем утврђивања правила привредног пословања, и смањивања корупције на мању меру, на бази чега су многе интернационалне компаније донеле прецизне и строге правилнике о етичком понашању запослених везано за пословање. Европска економска заједница је 1984. године усвојила низ правила која су имала за циљ организовање борбе против различитих облика корупције у међународним привредним односима у оквиру земаља у саставу ове интеграције. ОУН је 1979. године израдила пројекат конвенције о незаконитим плаћањима који је потом преузет као пројекат конвенције у Канкуну 1993. године са циљем да обавезе земље потписнице на забрану корумпирања страних службених лица од стране држављана тих држава. Европски савет је 1994. године организовао мултидисциплинарну групу са задатком да утврди правила и поступање у борби против корупције и организованог криминала на европском тлу. OECD је 1994. године усвојио акт под називом „О спречавању мита у оквиру међународних трговинских трансакција” са препоруком међународним финан-

сијским институцијама да избегавају улагање у земље у којима је висок степен корупције.

Мултидисциплинарна група за корупцију је на конференцији одржаној у Пекингу 1995. године одредила корупцију као „чин подмићивања и други поступак који се повезује са извршењем дужности од стране лица запослених у друштвеном и приватном сектору када такав поступак представља кршење њихових дужности, што проистиче из положаја државних службеника запосленом у приватном сектору, или независног службеника са циљем стицања користи за себе или друго лице”. Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала у чл. 8. корупцију дефинише као форму испољавања или облик кривичног дела у оквиру организованог транснационалног криминала, односно корупција је кривично дело које је учињено са намером у виду предузимања следећих делатности:

- 1) обећање, понуда или давање државном службенику, посредно или непосредно, непримерене користи која је намењена њему лично или неком другом лицу или ентитету, како би тај службеник деловао или се уздржао од деловања у обављању својих службених дужности (давање мита) и
- 2) тражење или прихватање од стране државног службеника посредно или непосредно, непримерене користи која је дата њему лично или другом лицу или ентитету, како би тај службеник деловао или се уздржао од деловања у обављању својих службених дужности (примање мита).

Кривичноправна конвенција о корупцији Савета Европе из 1999. године под кривичним делима корупције подразумева активно и пасивно подмићивање државних службеника, подмићивање чланова домаћих јавних службеника, подмићивање страних државних службеника, чланова страних јавних скупштина, активно подмићивање у приватном сектору, као

и пасивно подмићивање у приватном сектору, подмићивање службеника међународних организација, чланова међународних парламентарних скупштина, међународних и националних организација, судија и службеника међународних судова. У чл. 12. предвиђена је посебна инкриминација „Трговина утицајем” на следећи начин – дело које је учињено намерно у виду обећања, давања или нуђења, директно или индиректно, сваке незаслужене користи било коме ко тврди или потврди да може да изврши нерегуларан утицај на доношење одлуке над било којим лицем као што су: домаћи или страни државни службеници, чланови домаћих или страних јавних скупштина, лица која руководе или у било ком својству раде за ентитете приватног сектора, службеници међународних организација, чланови међународних парламентарних скупштина и судије и службеници међународних судова без обзира да ли је незаслужена корист намењена том лицу или неком другом лицу, само ако је тражење, примање или прихватање понуде или обећања такве користи у вези са тим утицајем без обзира да ли је таква утицај извршен или не и без обзира да ли се претпостављеним утицајем постиже намеравани резултат.

Грађанскоправна конвенција о корупцији Савета Европе, коју је Народна скупштина Републике Србије ратификовала 2007. године, корупцију означава као „захтевање, нуђење, давање или примање, директно или индиректно мита или било које незаслужене користи или њено стављање у изглед које ремети правилно обављање било које дужности или понашање које се тражи од примаоца мита, незаслужене користи или користи која се ставља у изглед”. За спровођење примене ове конвенције овлашћено је посебно формирано тело група држава против корупције.

7. Појам корупције у нашем праву

Народна скупштина Републике Србије је 08. децембра 2005. године донела Одлуку о утврђивању Националне стратегије за борбу против корупције, која корупцију дефинише као

однос који се заснива злоупотребом овлашћења у јавном или приватном сектору у циљу стицања личне користи или користи за другога.

Закон о агенцији за борбу против корупције, који се примењује од 01.01.2010. године, корупцију одређује као однос који се заснива злоупотребом службеног, односно друштвеног положаја или утицаја у јавном или приватном сектору у циљу стицања личне користи или користи за другога.

II Улога јавног тужиоца у борби против корупције – место, улога и значај

1. Досадашња искуства и питања (проблематика у гоњењу учинилаца кривичних дела са коруптивним елементом)

„Корупција настаје тамо где постоји комбинација моћности и склоности”

Кривична дела са коруптивним елементом су по својој природи доста сложена и прожимају све гране друштва. Има их у јавном сектору, политичким партијама, правосудју, полицији, итд. Ако узмемо у обзир где је све распрострањена корупција, произилази да је исту због тога тешко открити и доказати.

Због тога откривање корупције и извршилаца кривичних дела са елементима корупције, против којих треба иницирати покретање кривичног поступка, не могу дати праву слику о обиму и распрострањености ове појаве. Другим речима, ова област има највећу тамну бројку криминалитета.

У нашем друштву најзаступљенији облици кривичних дела са коруптивним елементом се односе на злоупотребу присвајањем буџетских, тј. јавних средстава.

У кратким цртама морамо се осврнути на нормативна решења којима се одређује положај јавног тужилаштва у државно – правном поретку Републике Србије, његову организацију и начин функционисања, као и надлежности у оквиру којих делује.

Уставом Републике Србије, као највишим правно – политичким актом, одређује се положај, организација и улога јавног тужилаштва у оном основном смислу.

Законом о јавном тужилаштву, у чл. 2. ст. 1, јавно тужилаштво је дефинисано као „самостални државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости”. Примарна и суштинска улога тужилаштва је у гоњењу учинилаца кривичних и других кажњивих дела (прекршаја, привредних престапа).

Правилником о управи у јавном тужилаштву, као подзаконским актом, ближе су разрађена законска решења која се тичу организације, руковођења јавним тужилаштвом, начина поступања, унутрашњих односа, односа према грађанима и другим државним органима, организацијама и удружењима грађана итд.

На овом месту, у контексту теме на коју се овај текст односи, можда би сврсисходно било поменути пре свега хијерархијско уређење јавнотужилачке организације, које се изражава кроз институте деволуције и супституције надлежности, као и издавања обавезних упутстава од стране Републичког или непосредно вишег тужиоца. Ово из разлога што је управо Републички јавни тужилац свим нижим тужиоцима издао обавезно упутство о поступању у предметима кривичних дела са коруптивним елементом, о чему ће у даљем тексту бити више речи.

У групи кривичних дела са коруптивним елементом могла би се наћи: пореска утаја из чл. 229. КЗ, несавестан рад у привредном пословању из чл. 234. КЗ, проузроковање стечаја из чл. 235. КЗ, оштећење повериоца из чл. 237. КЗ, злоупотреба овлашћења у привреди из чл. 238. КЗ, злоупотреба службеног положаја из чл. 359. КЗ, кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика из чл. 360. КЗ, проневера из чл. 364. КЗ, трговина утицајем из чл. 366. КЗ, примање мита из чл. 367. КЗ и давање мита из чл. 368. КЗ.

Занимљиво је да у пракси врло често извршење кривичних дела са коруптивним елементом прати извршење накнадних

кривичних дела (најчешће фалсификовање службених исправа у свим својим облицима), а која за циљ имају управо прикривање претходно учињеног кривичног дела и онемогућавање његовог доказивања. Управо таква понашања извршилаца кривичних дела, додатно компликују откривање дела и обезбеђивање доказа и указују на потребу знатно већег и интензивнијег ангажовања и полиције као органа откривања кривичних дела и тужиоца као органа гоњења.

Ту долазимо заправо на терен преткривичног поступка, којим, како то стоји у чл. 46. ст. 2. тач. 1. Законика о кривичном поступку (ЗКП), руководи јавни тужилац. То даље значи да су сви органи који учествују у преткривичном поступку дужни да о свакој радњи коју предузму обавесте јавног тужиоца и да поступе по сваком захтеву јавног тужиоца.

Суштина преткривичног поступка је да он буде спроведен на начин који ће довести до покретања кривичног поступка. Другачије речено, у овом поступку треба открити кривично дело, учиниоца, прикупити и обезбедити све податке, чињенице, околности, предмете који могу послужити као доказ, као и доказе којима се релевантне чињенице утврђују, а који ће имати кредибилитет у кривичном поступку и напослетку довести до осуђујуће пресуде.

По логици ствари, у овом поступку јавни тужилац преваходно сарађује са полицијом, као органом откривања кривичних дела, али и са другим државним органима, привредним субјектима, невладиним организацијама итд. Ова координација, као и сарадња је изузетно битна, јер смо већ нагласили из којих разлога је тешко доказати извршење ових дела.

Од суштинског значаја за успех кривичног гоњења је брзо и ефикасно спровођење преткривичног поступка. Ту постоји један, рекли би, инхерентни проблем. Наиме, тужилац руководи преткривичним поступком и по тој логици би требао и да одговара за његове резултате. Међутим, истовремено он нема никаквих овлашћења да утиче на друге државне органе или друге субјекте којима је наложио предузимање неке радње

или уопште неко чињење да по његовом налогу поступи (нпр. достављање документације), нити могућност за санкционисање непоступања по захтеву тужиоца. Чланом 46. ст. 4. ЗКП предвиђена је могућност да уколико орган унутрашњих послова или други државни орган не поступи по захтеву јавног тужиоца, он о томе извести старешину органа, а по потреби надлежног министра, владу или надлежно скупштинско тело. У пракси се ово иначе ретко чини (што је опет ствар тужилаца и њихових заменика) највероватније због свести да никаквих конкретних резултата не би ни било. Иначе, у пракси ОЈТ Ваљево било је више случајева у којима се поступило сходно цитираном члану (махом су се обавештавале старешине ПУ).

И поред тога ово суштински не представља никакву санкцију за непоступање по захтеву тужиоца. У том случају заправо се и не утиче на брзо и ефикасно поступање будући да се такво обавештење и доставља због изостанка таквог поступања. Гледано из перспективе вођења ефикасног и успешног кривичног поступка, штета је већ начињена.

И полиција се у откривању кривичних дела са коруптивним елементом сусреће са објективним проблемима који воде губитку драгоценог времена. У досадашњој пракси недовољно је коришћено полицијско овлашћење из чл. 226. ст. 9. ЗКП, које полицији омогућава да осумњиченог саслуша и да се записник са саслушања користи као доказ у кривичном поступку. Ово из разлога што се у том тренутку заправо може обезбедити кључни доказ који ће на крају довести и до адекватне одлуке суда. Разлози због којих се у малом броју случајева ово овлашћење користи налазе се у самом законском решењу. Наиме, осумњичени се може тако саслушати само ако сам пристане да да исказ и ако је исказ дат у присуству адвоката (што осумњичени у преткривичном поступку врло ретко желе да учине, а посебно осумњичени за кривична дела са коруптивним елементом).

Ово је само један од примера који указују на потребу измена законских решења (која се превасходно тичу овлашћења тужиоца и органа унутрашњих послова), а све у циљу успешног откривања кривичних дела, учинилаца и обезбеђивања ваља-

них доказа. Наравно, та овлашћења морају пратити и гаранције заштите и остваривања права осумњичених лица.

Да тужилац према позитивним законским решењима само декларативно руководи преткривичним поступком, заправо се види на примеру других субјеката од којих се захтевају одређени подаци. Тако нпр. пословне банке врло ретко поступају по захтеву тужиоца и достављају податке о својим клијентима (рачуницама, трансакцијама и томе слично), чувајући њихово дискрецију сходно својој политици, а да при том тужилац нема никакве могућности да их принуди да по његовом захтеву поступи. У том случају мора се обратити суду и тек по налогу суда банке достављају тражене информације или документацију.

Осим наведеног, чланом 46. ЗКП предвиђено је да јавни тужилац захтева спровођење истраге, подиже и заступа оптужницу, изјављује редовне и ванредне правне лекове.

У истражном поступку се јавља наредни проблем – дуго трајање поступка, између осталог и због сложености ових кривичних дела.

У истражном поступку све прикупљене и обезбеђене доказе треба верификовати. Наиме, тек током истражног поступка они имају правну снагу и као такви се могу користити. На основу таквих доказа се одлучује да ли ће се ићи даље у поступак или не.

Саслушање предложених сведока је наредна препрека. Сва лица обично нису на наведеним адресама становања. Дугим проверама, да би се утврдиле тачне адресе и саслушала предложена лица, такође се губи време. Изјаве других сведока су неретко у појединим случајевима једини доказ да је дело извршено (кад нема писаних доказа или кад је уништена документација).

Поред тога што се у преткривичном поступку као проблем јавља прикупљање доказа (документација је обично обимна, треба је прикупити не само у месту извршења дела, већ и по другим местима ван надлежности), проблем је и вештачење. Проблем се састоји у одсуству довољно квалитетних вештака који могу на валидан начин обавити вештачење које би касније имало снагу доказа.

Иако се поступа по начелу хитности понекад може доћи до застарелости кривичног гоњења (време потребно за прикупљање доказа, време потребно за саслушање сведока, промене кривичног законодавства итд). Због тога је битна сарадња са свим наведеним органима, а поред тога и са непосредно вишим јавним тужилаштвом када то захтева случај (давање инструкција). Сарадња између нижег и вишег тужилаштва огледа се у давању упутстава. Због сложености и значаја ових предмета Републички јавни тужилац је донео обавезно упутство о поступању јавних тужилаца у предметима са елементом корупције.

Укратко, тим упутством се пре свега одређује да се предмети кривичних дела са елементом корупције морају посебно завести, тј. посебно обележити у уписнику и да се о пријему таквог предмета обавештава надлежни Апелациони тужилац. Осим тога, предвиђено је да се одлуке о одбацивању кривичне пријаве и одустанку од кривичног гоњења доносе у зборном саставу који чине јавни тужилац, поступајући заменик јавног тужиоца – обрађивач предмета и још један заменик јавног тужиоца. Такође, примерак такве одлуке се доставља надлежном апелационом тужиоцу. Смисао овог обавезног упутства је пре свега предупредивање погрешних и неправилних одлука у овако деликатним предметима.

Закоником о кривичном поступку су предвиђени институти одлагања кривичног гоњења (чл. 236. ЗКП) и институт споразума о признању кривице (чл. 282.а до 282.д ЗКП). Имајући у виду смисао института одлагања кривичног гоњења, мишљења смо да се овај институт не би требао примењивати за кривична дела са коруптивним елементом. Ако пођемо од тога да је највећа корист од примене овог института за осумњиченог, логично је да је његова примена лоша за друштво. Другим речима, извршиоци тих кривичних дела морају бити адекватно санкционисани и тим санкцијама се мора послати одговарајућа порука потенцијалним учиниоцима. Суштински се заправо ради о остваривању генералне превенције и стварању свести код грађана да се кршење закона у циљу прибављања личне користи или користи за другог, не исплати.

Из тог разлога, иако би овај институт који се обично примењује након подношења кривичне пријаве или током истражног поступка, што знатно скраћује време поступања по наведеним пријавама, мишљења смо да се у овој области не треба примењивати јер су ова дела од посебног значаја за друштво као целину. У Основном јавном тужилаштву у Ваљево оваквих случајева није било.

Што се тиче споразума о признању кривице, он свакако има своје предности као такав. Овај споразум се може постићи пре или након истражног поступка, а у сваком случају пре завршетка првог рочишта за главни претрес. Он подразумева да се тужилац и окривљени споразумеју о признању кривице за извршено кривично дело и кривичној санкцији, а што после верификује суд доносећи пресуду (брзо, ефикасно, без трошкова).

Ипак, у пракси се овај споразум ретко постиже. Разлог је једноставан. Учиниоци врло ретко пристају на споразум о признању кривице. За овакву одлуку је разлог једноставан – суђење претпоставља време, па и одуговлачење поступка злоупотребом процесних овлашћења. Време чини да утисак јавности о њиховом делу није више исти као што је био, и што је можда најбитније, постоји могућност да буду знатно блаже санкционисани (што се у пракси по правилу и догађа имајући у виду казнену политику). Такође, одуговлачењем поступка може доћи и до застаревања кривичног гоњења.

У пракси ОЈТ Ваљево, у овој области најчешћи подносилац кривичних пријава била је Полицијска управа, затим грађани у својству оштећених лица, као и други државни органи, међу којима је најчешћи подносилац Пореска полиција.

Не уочавају се специфичности у структури извршилаца кривичних дела са коруптивним елементом. Извршиоци су различити – од председника општина и других високо позиционираних лица у органима локалне самоуправе, директора јавних и приватних предузећа, до службеника у државним органима, државним установама, приватним и јавним предузећима.

Учешће кривичних дела са коруптивним елементом у укупном броју новопримљених кривичних пријава износи ис-

под 10%. Најчешћа кривична дела су злоупотреба службеног положаја из чл. 359. КЗ, злоупотреба овлашћења у привреди из чл. 238. КЗ и пореска утаја из чл. 229. КЗ. Од поднетих кривичних пријава 10-20% у просеку бива одбачено, што је на општем нивоу одбачаја свих кривичних пријава.

У највећем броју случајева оптужни акти се подносе суду након предузетих истражних радњи или спровођења истраге, што говори о сложености кривичних дела за која је неопходно у циљу утврђивања одлучних чињеница спровести одговарајућа вештачења, док се у веома малом броју случајева оптужни акти подносе непосредно.

Иако се кривични поступци углавном окончавају доношењем осуђујућих пресуда, примећује се да у структури осуђујућих пресуда највише учествују условне осуде, па је имајући у виду наведено очигледно да је казнена политика веома блага, с обзиром да се само према малом броју лица изриче казна затвора. Мера безбедности забране обављања делатности је била изрицана у занемарљиво малом броју случајева. Одговор тужилаштва на благу казнену политику првостепених судова је изјављивање жалби.

Анализом условних осуда уочавамо да поступајући суд као најчешће разлоге за ублажавање казне наводи ранију осуђиваност, породичне прилике, младост или старост, признање извршења кривичних дела и др. Тужилаштво изјављеним жалбама истиче да наведене околности немају већи значај с обзиром да су уобичајне код већине учинилаца кривичних дела, те им по нашем мишљењу и не треба придавати већи значај. Приметна је и чињеница да првостепени судови у већем броју случајева нису изрицали казну затвора ни према лицима која су раније осуђивана, као ни за истоврсна кривична дела. Стога је јавни тужилац изјављивањем жалби на првостепене пресуде покушао да иницира строжију казнену политику.

Међутим, запажамо да је и другостепени суд задржао релативно благу казнену политику будући да је од укупног броја уважених жалби најмањи проценат уважених жалби због одлуке о казни.

Када су у питању материјални прописи, о којим је у претходном делу текста било неколико речи, морамо истаћи следеће. У материјалноправном смислу, основни, по свом значају системски пропис је наравно Кривични законик Републике Србије. У протеклој деценији било је више законодавних интервенција када је у питању овај законик.

Ипак, чини се да су се те интервенције махом сводиле на измене које се тичу запрећених казни за поједина кривична дела и поједине облике (увођењем тежих или лакших), а не увођење неких нових инкриминација. Кривичним закоником из 2005. године у потпуности је измењен појам кривичног дела (који је до тада био потпуно објективан, тј. постојало је кривично дело и кривична одговорност као посебан кривичноправни појам), тако што је усвојено субјективно-објективно појмовно виђење кривичног дела по коме је кривица (која у себи подразумева урачунљивост, свет о противправности и одговарајући облик виности) постала посебно тј. субјективно обележје општег појам кривичног дела. То је за собом нужно довело и до увођења нових општих института кривичног права односно ревидирања постојећих.

Једна античка изрека каже: „Живот је инвентивнији од законодавца”, што значи да се све ситуације које се у стварном животу могу догодити не могу унапред предвидети и нормирати. Морају се поставити опште норме чије ће диспозиције опет бити довољно јасне и прецизне да суду омогуће њихову правилну примену на сваки конкретан случај.

Већина пак посебних кривичних дела, од којих су поједина наведена, имају такве атрибуте. Њихово биће је јасно и лако препознати у чињеницама са којима се тужилац или суд сусреће.

Поједине инкриминације, које заправо представљају или могу представљати кривична дела са коруптивним елементом, немају ту потребну јасноћу и прецизност, те су као такве и у пракси али и у теорији изазвале много недоумица и расправа.

Сигурно је највише дилема изазвало и изазива кривично дело злоупотребе службеног положаја. Као што смо видели,

последњим изменама и допунама КЗ од 24. децембра 2012. године, то кривично дело (иначе најзаступљенија правна оцена радњи окривљених лица у области корупције) је и даље опстало у Кривичном законнику. Дошло је само до „поделе” на два дела, тако што је из злоупотребе службеног положаја из чл. 359. КЗ, издвојено као посебно кривично дело злоупотреба положаја од стране одговорног лица, које се сада налази у чл. 234. КЗ у групи кривичних дела против привреде (где по нашем мишљењу и припада). Иначе, суштински се ништа није променило.

Овакав поступак законодавца се може разумети. Наиме, да је дошло до декриминализације, оптужбе против огромног броја окривљених лица против којих је кривични поступак у току би биле одбијене.

Из овога се поставља једно суштинско питање. Зашто је толико у нашој кривичноправној пракси употребљавана ова правна квалификација?

Да би се дао одговор на ово питање мора се пре тога нешто рећи о појму, бићу и значењу кривичног дела злоупотребе службеног положаја из чл. 359. КЗ

Ово кривично дело је по својој природи опште. То даље значи да ће оно постојати само онда када у радњама неког лица не стоје обележја ни једног другог посебног кривичног дела (по принципу да посебно искључује опште). Управо је то и била интенција законодавца када је оно прописано као такво.

Многи критичари његовог постојања у кривичном праву (међу којима су и угледни правни писци, теоретичари али и судије, тужиоци и адвокати), тврде да је ово дело „реликт” претходног државно-правног уређења и да води правној несигурности и неизвесности јер се унапред не може знати да ли се нека радња под њега може подвести или не, те да даје велику слободу да се кроз погрешно тумачење његова примена неоправдано шири.

Обзиром на свеобухватност његовог бића, потреба његовог тумачења (језичког, циљног, историјског итд) се намеће као неопходна у сваком конкретном случају. У пракси то ту-

мачење, по логици ствари, најпре чини тужилац, а потом и суд (пресудно јер он није везан правном оценом дела изнетом у оптужном акту).

У досадашњој пракси није било доследног и уједначеног тумачења бића овог кривичног дела, што је стварало и још увек ствара велике проблеме.

Примера ради, до измена КЗ из 2009. године, када је у биће основног облика овог кривичног дела унето да се корист може прибавити и правном лицу, у судској пракси (која није извор права) преовлађивао је став да се корист не може прибавити правном већ само физичком лицу.

Иако за овакав став није било ни једног правно ваљаног разлога (будући да је у инкриминацији стајало „ко другоме прибави какву корист”, па се не види зашто „други” не би могао да буде правно лице већ само физичко), такво тумачење је било доминантно што то је водило потпуно апсурдним ситуацијама.

Нпр. неко службено лице је могло злоупотребом свог положаја или овлашћења да неком привредном субјекту прибави корист од преко 1.500.000 динара али није могло одговорати за квалификовани облик кривичног дела (за које је иначе запрећена казна затвора до 12 година и у надлежности је Вишег суда) већ за основни облик (за који је запрећена казна затвора до 5 година). Осим тога, у таквим ситуацијама он и није могао одговорати за прибављање користи (имовинске) другоме већ за наношење штете оном државном органу, локалној самоуправи, јавном предузећу и сл. у ком врши своју функцију. То је даље подразумевало доказивање његовог умишљаја који је био усмерен и на изазивање такве последице. Признаћете да је сасвим нелогично да неко свесно злоупотребљава свој положај само да би нанео штету јавноправном субјекту у ком он обавља неку службену функцију (мада се таква ситуација не може априори искључити али је крајње ретка). Другим речима, радња овог дела се у већини случајева предузима да би се себи или другоме прибавила искључиво имовинска корист. Сасвим је јасно да се оваквим тумачењима неосновано погодновало учиниоцима кривичних дела.

Због тога је законодавац 2009. године решио да са оваквом праксом прекине тако што је децидно навео да се корист може прибавити и правном лицу.

У последње време сведоци смо појединих тумачења да је кривично дело злоупотреба службеног положаја кривично дело са бланкетном диспозицијом. У пракси је то доводило до ослобађајућих одлука само зато што у чињеничном опису кривичног дела нису наведени бланкетни прописи које је службено или одговорно лице прекршило.

Предметно кривично дело по својој дефиницији уопште није бланкетног карактера. У његовом опису се мора описати у чему се састојао положај, овлашћење које је службено или одговорно лице искористило или прекорачило и на који начин је то учињено, али се нигде у бићу дела не наводи „противно, кршењем прописа и томе слично”, што би овом делу давало бланкетни карактер.

Такве одлуке појединих већа апелационих судова су првостепене судове остављале у недоумици шта да учине у конкретним случајевима (да ли да окривљеног ослободе, јер из чињеничног описа не произилазе обележја кривичног дела или да га огласе кривим).

Наиме, врло често се догађало да судови доносе потпуно различите одлуке у истим кривичноправним ситуацијама. Негде су окривљени ослобођени, а негде пак оглашавани кривим. Још већа неуједначеност праксе (читај тумачења) је у жалбеном поступку. Поједина већа истог суда имају једно мишљење, а поједина дијаметрално супротно.

На овом месту аутори овог текста се не упуштају у оцену правилности и законитости тих мишљења нити су за то власни, само указују да управо оваква разноликост уноси правну несигурност и у практичном смислу може довести до великог броја тужби грађана против државе Међународном суду за људска права. Чињеница да у одређеним кривичноправним стварима судови једне државе (шта више исти суд) доносе потпуно различите одлуке, а ради се о суштински истим случајевима, јесте

повреда права дефинисаних у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода.

Ови примери указују заправо на следеће: потребно је постојање јасних и прецизних инкриминација (не само због оних који закон примењују већ и због грађана који морају знати какве су последице њихових радњи јер „непознавање закона не оправдава“), као и потреба уједначавања судске праксе заузимањем истих правних ставова на седницама кривичних одељења апелационих судова и доношењем јединствених правних схватања о спорним питањима од стране Врховног касационог суда.

Морамо истаћи да су запрећене казне за поједина кривична дела која по својој природи могу бити или већ јесу коруптивна (нпр. ненаменско трошење буџетских средстава из чл. 362.а КЗ), тако ниске, да је у већини случајева у тренутку пријема кривичне пријаве већ наступила релативна застарелост кривичног гоњења.

Према томе, није неопходно по сваку цену уводити нова кривична дела, већ би било довољно, за почетак, поштрити запрећене казне за поједина постојећа кривична дела са коруптивним елементом.

Интенција сваког законодавца, па и нашег, посебно у области кривичног права мора бити кодификација. Дакле, тежња да се у једном закону (у овом случају кривичном) обухвати већина кривичних дела (и повремена новелирања која ће пратити промене у друштву у економском, правном, технолошком, културном и сваком другом смислу).

Утисак је да наше споредно законодавство и даље садржи велики број кривичних и других кажњивих дела. То у пракси такође ствара значајне проблеме. Ти проблеми не извиру нужно из непознавања споредног законодавства већ, напротив, из нејасних, неусаглашених и неконзистентних казних одредби тих закона.

Овде ћемо поменути само нека решења из позитивног Закона о јавним набавкама (при чему напомињемо да је недавно усвојен нови закон).

Овај закон је својим основним решењима која се односе на материју коју уређује оставио доста простора за злоупотребе и на својеврстан начин био извор корупције. У казним одредбама он прописује низ привредних престапа и прекршаја које није сврсисходно на овом месту цитирати.

Занимљиво је на пример да се као прекршај прописује ситуација када наручилац, без поновног спровођења поступка јавне набавке, закључи анекс основног уговора којим се вредност основне јавне набавке увећава за преко 25%.

У стварности је било ситуација да се вредност јавне набавке која је износила неколико милиона динара, увећавала толико да је вредност на крају износила неколико десетина милиона динара. Сви радови или услуге су фактурисани наручиоцу од стране извођача и потом плаћени. Све то без спровођења новог поступка јавне набавке велике вредности и, неретко, без закључивања анекса уговора.

Дилема је јасна: да ли се може радити о кривичном делу или пак само о прекршају како се то законом и уређује?

Све и да се узме да у одређеним случајевима може постојати основана сумња да је извршено кривично дело, постоји још један практичан проблем. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, као униформни правни акт домаћег правног поретка, забрањује тзв. „двоструко суђење”, односно извођење грађана једне државе пред органе те државе за исту ствар више од једног пута (најпростије речено). Чињеница је да су у већини случајева та одговорна лица већ прекршајно оглашена кривим за предметни прекршај, што онемогућава вођење кривичног поступка или пак води пресуди којом се оптужба одбија (сагласно одредбама Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и Протокола бр. 6). Напомињемо да се у пракси махом ради о предметима од пре више година када кривични судови још увек нису „водили рачуна” о забрани двоструког суђења за исту ствар.

Ово решење Закона о јавним набавкама је наведено само ради илустрације проблема са којима се правосудни органи у пракси сусрећу.

Поред тога, врло је битно поменути и Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела. Овај закон би могао бити изузетно ефикасно „оружје” у борби против корупције. Међутим, његова примена, чини се, још увек није заживела (изузев поступања Специјалног тужиоца за организовани криминал и Посебног одељења Вишег суда у Београду за организовани криминал). Разлог је, по нашем мишљењу, недостатак инфраструктуре, односно необезбеђивање услова за његову правилну и ефикасну примену.

Да би се испитало порекло имовине неког лица и да би се она на послетку привремено, а потом и трајно одузела, логична премиса је да се она најпре мора пронаћи односно потребно је утврдити шта све од имовине неко лице поседује.

Колико нам је познато, у малом броју ПУ су формиран тимови специјално обучених службеника (за проверу имовине) који би у том смислу могли да поступају по захтеву тужиоца и суда. Такво поступање подразумева не само обученост и посебна знања из више области већ успостављене механизме комуникације и координације са другим државним органима, службама безбедности, државним органима других држава и томе слично.

Просто речено, тај посао не могу обављати инспектори одељења криминалистичке полиције као свој редовни посао, нити се он може исцрпети одласком у службу катастра и банку код које лице чија се имовина проверава има текући рачун, већ је потребно имати у свакој ПУ тимове полицијских службеника који су специјално обучени да раде само тај посао. Сваки учинилац кривичног дела се труди да имовину коју је стекао вршењем кривичног дела прикрије. Модерно банкарство, само по себи, са својим небројеним варијантама трансакција, улога и „финансијских производа”, пружа много могућности за сакривање имовине (могућност поседовања тајних рачуна у земљи и иностранству, рачуна на име друге особе са којом ни на који начин стварни власник није повезан, отварање рачуна за одређени новчани износ као надокнаду, куповина некрет-

нина на име особа са којима је учинилац повезан родбински или пословно а врло често и није, удели у капиталу привредних друштава итд.).

Законом о изменама и допунама Кривичног законика из децембра 2012. године, између осталог, уведена су нека нова кривична дела. За борбу против корупције најзначајније је кривично дело злоупотреба у вези са јавном набавком из чл. 234.а КЗ.

У начелу постојање овог кривичног дела је добро. Оно пре свега инкриминише у свом првом ставу одређене противправне радње учесника у поступку јавних набавки у намери да се на тај начин утиче на одлуку наручиоца (просто речено да се добије посао преварним поступањем). До сада су се овакве радње учесника морале подводити под друге инкриминације, па је овакво посебно решење добродошло.

У ст. 2. истог члана је као посебан облик овог кривичног дела прописано ништа друго до злоупотреба службеног лица у наручиоцу јавне набавке. Због тога донекле остаје нејасно зашто овај облик злоупотребе службеног положаја није прописан као посебан облик кривичног дела злоупотребе службеног положаја из чл. 359. КЗ (или као посебно кривично дело против службене дужности), већ се у оквиру овог кривичног дела налази у групи кривичних дела против привреде.

Исто тако, квалификаторна околност у ставу 3. истог члана, имајући у виду економско стање у нашем друштву, могла је можда бити нижа од 150.000.000 динара.

Коначно, у октобру месецу ове године на снагу ће ступити нови Законик о кривичном поступку. Иако ће, сасвим сигурно, постојећи предлог до тада претрпети одређени измене, он је такав да уводи радикалне измене у наш досадашњи модел кривичног поступка мењајући га из основа.

По решењима тог законика тужилац ће коначно руководити преткривичним поступком у правом смислу те речи. Он ће исто тако покретати и водити истрагу.

Нова решења у најкраћем ће сасвим сигурно довести до далеко веће оперативности и ефикасности рада полиције и тужиоца (у откривању учинилаца, обезбеђивању ваљаних доказа, њиховом процесуирању). Проширивањем овлашћења свакако ће се проширити и одговорност тужиоца за резултате свог рада. То само по себи подразумева и значајно већи ангажман тужиоца, односно заменика тужиоца у сваком предмету у ком поступа. Од ентузијазма, воље, енергичности тужиоца у битном ће зависити и коначна одлука суда.

Не треба сметнути са ума да ће се по решењима наведеног закона институт одлагања кривичног гоњења моћи применити за кривична дела за која је запређена казна до 8 година затвора, а институт споразума о признању кривице за сва кривична дела, тако да су овлашћења тужиоца и у том смислу проширена кроз очигледну намеру законодавца да се што мањи број предмета заправо износи пред суд (што је и пракса развијених држава).

2. Закључна разматрања

Корупција је друштвено штетна и опасна појава која постоји од давнина и која угрожава и разара фуднменталне друштвене и људске вредности (принципе владавине права, правне сигурности, поверења грађана у државне институције, једнакости грађана пред законом, стабилне економије и модерне тржишне привреде). Присутна је и у земљама развијене западне демократије. Посебно је изражена и деликатна појава и проблем у земљама исцрпљеним економском и другим кризама, као и земљама у транзицији. Корупција на посредан и непосредан начин угрожава развој сваке државе, а пре свега стоји на путу побољшању стања у сфери економских и политичких односа изражених кроз неопходне тенденције и нужне потребе побољшања животног стандарда грађана, смањења незапослености и уопште свих услова живота.

Досадашњи резултати у борби против корупције нису дали задовољавајуће резултате. Јављали су се одређени проблеми у

гоњењу учинилаца кривичних дела са коруптивним елементом из више разлога (наведени у претходном тексту), али се у последње време чине значајни помаци како у нормативно – правном тако и у оперативном – практичном смислу.

И поред реалтивно доброг законског оквира корупцију није могуће нити лако „искоренити” нити „преко ноћи” у потпуности и трајно сузбити, али је могуће континуирано у системски и стратегијски осмишљеном скупу мера и активности ефикасно деловати на превентивном и репресивном плану:

- 1) На превентивном плану кроз јачање морала и свести грађана о друштвеној негативности и штетности корупције, укључујући њихову инклузију, едукацију и информисање у спречавању, откривању и сузбијању корупције; кроз побољшање комуникације и међусобно обавештавање државних органа; кроз сарадњу са невладиним сектором, односно са организацијама које прате и уочавају ову друштвено штетну појаву и реагују и указују на њу;
- 2) На репресивном плану кроз квалитетнију међусобну сарадњу државних органа и других организација (пре свега полицијских и правосудних), да на бржи, потпунији и ефикаснији начин припремају, покрећу и спроводе поступке који за предмет имају кривична дела са коруптивним елементом и на крају иницирају односно изричу такве кривичне санкције које ће пре свега имати утицај у остваривању циљева генералне превенције. Неопходно је у оквиру ових органа формирати посебне организационе јединице и тела која би се састојала од стручних, некомпромитованих, храбрих и поштених кадрова, који би имајући у виду сложеност и специфичност корупционих појава имали задатак који би се огледао, пре свега, у ефикасној примени постојећих законских решења и предлагању нових у складу са праксом. У том смислу, поред класичних и традиционалних кривичних материјално – правних и процесно – прав-

них института неопходно је имплементирати у праксу и нове истражне технике и посебне доказне радње (на пример праћење и снимање, рачунарско претраживање и упоређивање личних и других података „растер потрагом” и др.), водећи рачуна о поштовању и заштити зајемчених људских права и основних слобода.

Једна од кључних улога, ако не и централна позиција, у томе припада јавном тужиоцу и тужилачкој организацији, као органу са примарном законском дужношћу гоњења учинилаца кривичних и дргих кажњивих дела. Стога је неопходно у будућем периоду, кадровски проширити, технички и просторно опремити, оснажити и усавршити јавно тужилачку организацију, селекцијом и избором кадрова са знањем искуством и моралном непоколебљивошћу и храброшћу, јер без таквог тужилаштва и тужилаца борба против корупције неће бити успешна.

Литература

- С. Вуковић, *Раширеност и осуда корупције у Србији*, Социолошки преглед, бр. 1-2/2001, Институт друштвених наука, 2001.
- Н. Новаковић, *Корупција у Србији*, Социолошки преглед, бр. 1-2/2002, Институт друштвених наука, 2002.
- Н. Деретић, *Различити облици корупције у јавној историји*, вол. 46, бр. 1, стр. 399-408, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, 2012.
- Д. Јовашевић, *Злоупотреба службеног положаја и корупција*, НОМОС, Београд, 2005.
- Д. Јовашевић, *Кривична дела корупције*, Службени Гласник, 2009.
- М. Томановић, *Кривична дела корупције*, Култура, Београд 1990.
- Г. П. Илић, *Корупција основни појмови и механизми за борбу*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2007.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд