

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ У БЕОГРАДУ

**ПРИРУЧНИК ЗА ПРАВНУ
КЛИНИКУ ЗА АНТИКОРУПЦИЈУ**



Приручник за Правну клинику за антикорупцију

Уредници:

Јован Ницић

Ана Арсенијевић Момчиловић

Издавач:

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ

Дизајн насловне стране и прелом текста:

АТЦ ДОО БЕОГРАД

Штампа:

АТЦ Београд

Тираж:

100 примерака



Израда ове публикације омогућена је уз подршку америчког народа путем Америчке агенције за међународни развој (УСАИД). Садржај публикације је искључиво одговорност аутора и не представља нужно ставове УСАИД-а или Владе САД.

САДРЖАЈ

УВОД.....	5
1. ПОЈАМ КОРУПЦИЈЕ И АНТИКОРУПЦИЈСКИ МЕХАНИЗМИ <i>Јован Ницић и Ана Арсенијевић Момчиловић</i>	<i>7</i>
2. УТИЦАЈ КОРУПЦИЈЕ НА ЉУДСКА ПРАВА <i>проф. др. Ивана Крстић</i>	<i>19</i>
3. ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ У БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ <i>Маријана Трифуновић – Стефановић</i>	<i>37</i>
4. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ И НОРМАТИВНИ ОКВИР ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У КОНТЕКСТУ ЕУ ИНТЕГРАЦИЈА - НОВИ НАЦРТ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА ПРЕГОВАРАЧКО ПОГЛАВЉЕ 23 <i>Немања Ненадић.....</i>	<i>51</i>
5. ЗНАЧАЈ ПОДРШКЕ ЈАВНОСТИ И БЕСПЛАТНЕ ПРАВНЕ ПОМОЋИ ЗА ЗАШТИТУ УЗБУЊИВАЧА <i>Владимир Радомировић.....</i>	<i>73</i>
6. МЕХАНИЗМИ ЗА ПРОЦЕНУ РИЗИКА КОРУПЦИЈЕ У СРБИЈИ <i>Јован Ницић и Ана Арсенијевић Момчиловић.....</i>	<i>83</i>
7. СУКОБ ИНТЕРЕСА ФУНКЦИОНЕРА КРОЗ ПРАКСУ АГЕНЦИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ <i>Верка Атанасковић</i>	<i>103</i>
8. СТВАРНИ ЕФЕКТИ ИЗРИЦАЊА МЕРЕ БЕЗБЕДНОСТИ ЗАБРАНА ВРШЕЊА ПОЗИВА, ДЕЛАТНОСТИ И ДУЖНОСТИ ИЗ ЧЛАНА 85. КРИВИЧНОГ ЗАКОНИКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ <i>Бојана Савовић.....</i>	<i>123</i>
9. КРИВИЧНА ДЕЛА И НАДЛЕЖНОСТ ЗА ПОСТУПАЊЕ У КРИВИЧНИМ ДЕЛИМА ПОСЕБНОГ ОДЕЉЕЊА ЗА СУЗБИЈАЊЕ КОРУПЦИЈЕ <i>Снежана Николић Гаротић.....</i>	<i>139</i>
10. КРИВИЧНО ДЕЛО ПРАЊЕ НОВЦА <i>Петар Кравцев.....</i>	<i>159</i>
ДОДАТАК I РЕЛЕВАНТНИ АНТИКОРУПЦИЈСКИ ПРОПИСИ	<i>169</i>
ДОДАТАК II ПРЕЛАЗНИ ИЗВЕШТАЈ О УСКЛАЂЕНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА ГРЕКО ПРЕПОРУКАМА Усвојен од стране ГРЕКО-а на 82. Пленарном заседању	<i>261</i>

УВОД

Корупција је феномен који је глобално препознат као кључна препрека развоју друштва. Он не само да подрива поверење грађана у институције, већ угрожава стабилност друштва те га оставља без одрживог развоја и владавине права. Грађани, на крају, последице корупције осећају и у незадовољавајућем квалитету живота.

Имајући у виду да је корупција системски проблем, потребно је свеобухватно деловање које подразумева примену мера превенције и репресије. У том смислу, Србија је ратификовала релевантне међународне уговоре у области борбе против корупције, донете при Уједињеним нацијама и Савету Европе. Већина конвенција придаје нарочити значај промовисању активног учествовања свих грађана у борби против корупције. Свест о важности учествовања свих грађана у борби против корупције, такозвана антикорупцијска свест, подиже се путем циљаних едукација за различите циљне групе. Специфичан модел едукативних програма представљају антикорупцијске клинике, које се у свету и код нас организују на факултетима. Њихов циљ је пре свега да информишу студенте, али и да путем специфичних програма утичу на развој критичког мишљења и повећања свести о основним друштвеним вредностима.

Са друге стране, антикорупцијске клинике су место где студенти имају прилику да кроз директан сусрет са професионалцима у пољу антикорупције, као и путем праксе у институцијама и организацијама које директно примењују антикорупцијске механизме, стекну увид у функционисање ових механизма у пракси. Оно што је нарочит квалитет оваквих едукативних активности је чињеница да оне утичу на развој интересовања и амбиција студената у правцу професионалне опредељености ка темама из ове области.

Приручник пред вама настао је као резултат рада Правне клинике за антикорупцију на Правном факултету Универзитета у Београду. Замишљен је као скуп текстова који обрађују релевантне међународне стандарде у области борбе против корупције, преглед националног нормативног и стратешког оквира у овој области и најзначајније механизме по питању превенције и репресије корупције. Текстови нуде читаоцу специфичан увид у механизме који се примењују у Србији, јер су између осталог писани од стране практичара у појединачним областима. Зборник прати основну интенцију и сврху Правне клинике за антикорупцију, а то је да студенти – будући професионалци пре свега стекну додатна знања на овом пољу. На почетку, Приручник пружа преглед основних поставки борбе против корупције у свету и код нас, као и утицаја корупције на људска права. Након тога, обрађени су специфични антикорупцијски механизми, попут заштите узбуњивача, процене ризика од корупције и сукоба интереса јавних функционера. На крају, преглед репресивних механизма пружили су представници посебних одељења за сузбијање корупције Вишег јавног тужилаштва и Вишег суда у Београду.

Избор текстова прати и садржај предавања Правне клинике за антикорупцију. Ова, пета по реду Правна клиника, одржана је уз подршку УСАИД Пројекта за одговорну власт и подразумевала је теоријску, истраживачку и практичну компоненту. Услед неповољне епидемиолошке ситуације у земљи, Правна клиника за антикорупцију била је принуђена да током рада модификује начин спровођења планираних активности. Предавања уживо заменила су предавања која се одвијају путем онлајн инструмената. Нажалост, није било могућности да се обави планирана пракса у партнерским антикорупцијским институцијама и организацијама. Захваљујући спремности практичара из партнерских институција и организација да пруже онлајн менторску подршку полазницима у писању истраживачких радова, студенти су успешно завршили и практични део Правне клинике за антикорупцију.

Тим Правне клинике за антикорупцију захваљује се предавачима, менторима и студентима на несметаној комуникацији, одржаној мотивацији и интересовању током изазовног периода. Истовремено, надамо се да ће Приручник користити и будућим полазницима Правне клинике и дати им добре увиде и смернице у правцу даљег професионалног интересовања за дату област.

ПОЈАМ КОРУПЦИЈЕ И АНТИКОРУПЦИЈСКИ МЕХАНИЗМИ

Апстракт: Циљ рада је да пружи поглед на значајне изазове за бављење корупцијом на феноменолошком нивоу. Текст нуди приказ најзначајнијих дефиниција корупције, њихова, узрока и последица ове појаве, ње начина на који се она може мерити. Кроз крајак приказ међународних акција, чија се уводе и у њему основних механизма за борбу против корупције у Србији, који се даље обрађују у текстовима који следе.

Кључне речи: појам корупције, њихови корупције, последице, механизми, међународни акцији

1. ОДРЕЂИВАЊЕ ПОЈМА КОРУПЦИЈЕ

Корупција се појављује као предмет социолошких, политиколошких, филозофских и правних расправа кроз читаву историју. Сама реч - корупција потиче од латинске речи corruptio, што значи поквареност, пропадање, труљење. Временски посматрано, дефиниције корупције могу се поделити на традиционалне и савремене.

У традиционална схватања спадају Платоново, Аристотелово, Полибијево и Монтескијево дефинисање корупције као кварења власти, владања које није у општем интересу, тј. интересу политичке заједнице. Значајно је поменути и Макијавелија и Русоа, који су сматрали да је корупција морално кварење људи, односно поништавање друштвених вредности и врлина код грађана.¹

С друге стране, савремене дефиниције појма корупције су бројне и могу се поделити на административне - које корупцију одређују као девијантно понашање појединца у односу на формалну улогу; економске - које коруп-

¹ За више детаља видети Савет за борбу против корупције, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/content/cid1006/definicije>, септембар 2020.

цију описују као максимизацију профита кршењем закона и морала, као и јавно-интересне - које корупцију схватају као коришћење јавних средстава за личне интересе.² У наставку текста ћемо издвојити неколико најзначајнијих и најчешће коришћених дефиниција.

Према једној од дефиниција, корупција представља девијантно понашање запослених у јавној управи које није у складу са њиховим задацима, ради приватног богаћења или у корист појединаца, блиских рођака или повезане групе лица.³ Слично, према дефиницији коју је дао професор Вито Танци, корупција постоји уколико дође до намерног нарушавања начела непристрасности при одлучивању, у циљу присвајања неке погодности.⁴ С друге стране, професор Роберт Клитгард наводи да је корупција једнака монополу увећаном за дискрециона овашћења и умањеном за постојање одговорности према јавности.⁵

Иако су значајне све поменуте дефиниције, у упоредној пракси најчешће се користе следеће: а) дефиниција Светске банке, која корупцију одређује као злоупотребу јавног овлашћења за приватну корист („abuse of power for private gain“), и б) дефиниција међународне невладине организације *Transparency International*, према којој корупција представља злоупотребу поверених овлашћења ради стицања приватне користи.⁶

Дефиниција Светске банке наглашава однос између јавног сектора и приватних интереса. Другим речима, код ње је акценат на јавним функционерима и службеницима који имају дискрециона овлашћења приликом одлучивања о правима и обавезама компанија и грађана, као и о трошењу јавних средстава. С друге стране, дефиниција организације *Transparency International* је шира и обухвата сваку злоупотребу поверене власти, па самим тим и корупцију у приватном сектору – на пример, директора компаније. С тим у вези, важно је напоменути да и корупција у приватном сектору у последњим деценијама све више постаје предмет расправа и интервенција.⁷

² Исиџо.

³ Joseph S Nye, „Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis“, *American Political Science Review*, Vol. 61, No. 2, 1967, 417-427.

⁴ Vito Tanzi, „Corruption, Governmental Activities, and Markets“, *IMF Working Paper* No. 94/99, 1994.

⁵ Robert Klitgaard, „International Cooperation Against Corruption“, 1997, http://www.icgg.org/downloads/contribution02_klitgaard.pdf, септембар 2020.

⁶ Вид. Савет Европе, „Борба против корупције: Основни појмови – Приручник за обуку, 2015, <https://rm.coe.int/borba-osnovni-pojmovi-protiv-korupcije/16806eed0d>, септембар 2020.

⁷ Исиџо.

У нашем праву корупција је дефинисана као однос који настаје коришћењем службеног или друштвеног положаја или утицаја ради стицања користи за себе или другог.⁸

2. ТИПОВИ, УЗРОЦИ И ПОСЛЕДИЦЕ КОРУПЦИЈЕ

2.1. Типови корупције

Не постоји друштво које је у потпуности ослобођено корупције. Међутим, постоје приметне разлике између нивоа прихватања корупције од земље до земље.⁹ Корупција се јавља када за то постоји могућност и интерес, тј. у случајевима када неко ко има моћ и утицај може да искористи своју позицију за приватну корист. У зависности од критеријума који се узимају у обзир, постоје различите класификације корупције.

Једна од основних и најједноставнијих јесте подела на *крујну* и *сијну* корупцију. Критеријум за ову класификацију јесте процена да ли се ради о великој или малој приватној користи. Нешто сложенија јесте подела на високу/политичку корупцију и административну/бијократску корупцију, која се заснива, пре свега, на нивоу овлашћења актера коруптивног понашања.¹⁰

Висока/политичка корупција се заснива на учешћу јавних функционера, односно службеника на положају и политичара у коруптивном понашању; злоупотреби политичких процеса; великим новчаним износима и економском утицају. Основна функција ове врсте корупције јесте стицање моћи, а њена посебно тешка последица може бити *заробљена држава*¹¹. Наиме, *заробљена држава* настаје када, користећи се средствима политичке корупције (незаконито финансирање политичких странака, мито, трговина утицајем, и слично) групе с одређеним економским интересима подређују рад јавних инсититуција својим приватним интересима. У таквом случају,

⁸ Члан 2. Закона о спречавању корупције („Службени гласник РС“ бр. 35/2019 и 88/2019)

⁹ Вид. Савет Европе, „Борба против корупције: Основни појмови – Приручник за обуку, 2015, <https://rm.coe.int/borba-osnovni-pojmovi-protiv-korupcije/16806eed0d>, септембар 2020.

¹⁰ Вид. Constantin Palicarsky, „Корупција: узроци, последице, превенција“, Министарство правосуда Републике Хрватске, 2011, <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Antikorupcija//Antikorporacija%20brosura%20za%20web2.pdf> септембар 2020.

¹¹ Термин Светске банке, за више детаља видети <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19784>

институције престају да служе јавном интересу и почињу да раде примарно у корист тих група. Имајући то у виду, *заробљена држава* представља ситуацију у којој је степен корупције такав да онемогућава сваки развој.¹²

Административна/бироократска корупција се јавља на нижим нивоима јавне управе и карактерише се: учешћем јавних службеника, задужених за спровођење прописа и других мера органа јавне власти, у коруптивном понашању; мањим новчаним износима, који се обично чешће размењују, као и социјалним утицајем, нарочито за сиромашне. Основна функција административне корупције јесте убрзавање поступка или избегавање казне, док је њена последица неповерење грађана у органе јавне власти.¹³

Независно о којој се врсти корупције ради, постоје њени бројни појавни облици. Поред давања и примања мита (bribery), најчешћи су злоупотреба положаја; незаконито финансирање; проневера јавних фондова (embezzlement), отуђивање јавне имовине (theft), превара и изнуда (fraud and extortion), непотизам и кронизам (cronysm), трговина утицајем (influence peddling) и покровитељство (patronage). Док се као појавни облици политичке корупције најчешће јављају злоупотреба положаја и незаконито финансирање, у случају административне корупције то су давање и примање мита и трговина утицајем.

2.2. Узроци и настанак корупције

За ефикасну борбу против корупције неопходно је препознати како она настаје, тј. њене узроке. Узроци корупције могу бити многобројни и различити. У државама у којима постоји висок ниво корупције, често се наводи низак ниво плата у јавном сектору као основни узрок коруптивног понашања. Међутим, ситуација се може тумачити и обрнуто и тврдити да је корупција заправо узрок сиромаштва. Постоји више истраживања која сведоче о томе колики су губици које државни буџет трпи због корупције, а тај новац би се могао потрошити, поред осталог, на повећање плата у јавном сектору. Према оцени Светске банке, годишње се око милијарду долара исплати у виду мита (тај износ не обухвата процењени губитак државних буџета настао услед проневере или крађе).¹⁴ Према томе, не постоји општа

¹² Вид. Constantin Palicarsky, „Korupcija: uzroci, posljedice, prevencija“, Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, 2011, <https://pravosudje.gov.hr/UserDocslimages//dokumenti/Antikorupcija//Antikorporacija%20brosura%20za%20web2.pdf> септембар 2020.

¹³ Вид. Агенција за борбу против корупције, „Приручник за тренинг о интегритету“, 2013, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Brosura.pdf>, септембар 2020

¹⁴ Вид. Савет Европе, „Борба против корупције: Основни појмови – Приручник за обуку, 2015, <https://rm.coe.int/borba-osnovni-pojmovi-protiv-korupcije/16806eed0d>, септембар 2020.

сагласност око тога да ли је корупција резултат или узрочник сиромаштва. Поред тога, постоје и истраживања која указују да повећање плата у јавном сектору неће зауставити корупцију у земљама у којима је она широко распрострањена. Наиме, повећање плата без снажнијег надзора и контроле, као и реалних изгледа за строге казне неће и не може аутоматски прекинути коруптивну праксу.¹⁵

Као најзначајнији узроци појаве корупције често се наводе: недостатак транспарентности у раду органа јавне власти; непостојање или нетачност прописа; неефикасно управљање органима јавне власти, организацијама и компанијама; непостојање или нефункционисање надзорних институција и недостатак одговорности, као и неусклађеност формалних и неформалних правила у друштву. Посебно је занимљив узрок који се тиче неусклађености између формалних и неформалних правила. Наиме, док формална правила представљају прописе, неформална се заснивају на уобичајеном и прихваћеном начину понашања у одређеним ситуацијама. Уколико се представници власти и грађани опредељују да игноришу формална правила/прописе, јер их сматрају противним својим интересима или интересима групе којој припадају, угрожено је јавно добро, тј. општи интерес. На тај начин, долази до развијања коруптивног система и сузбијања основних принципа владавине права.¹⁶

Узроци корупције се могу поделити на две групе - узроке који доводе до настанка корупције на личном нивоу и узроке који доводе до настанка корупције на институционалном нивоу. На личном нивоу, до настанка корупције долази кад особа која има прилику крши правила због неког облика наученог обрасца понашања. Другим речима, корупција ће се појавити тамо где се укаже прилика, а недостају личне етичке норме, односно професионални интегритет појединца – Корупција = Прилика – Личне етичке норме/ Професионални интегритет¹⁷. Прилика означава ситуације у којима особа процењује однос ризика да буде ухваћена у недозвољеној радњи и буде санкционисана и могућности да оствари лични интерес. Поменута формула је важна јер указује на значај професионалне етике, правила професионалног понашања и обука јавних службеника у циљу јачања интегритета и развијања способности за препознавање и решавање етичких дилема.

¹⁵ *Исцо*.

¹⁶ Вид. Агенција за борбу против корупције, „Приручник за тренинг о интегритету“, 2013, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Brosura.pdf>, септембар 2020

¹⁷ Дефиниција Хауарда Витона, за више детаља видети, Constantin Palicarsky, „Корупција: узроци, последице, превенција“, Министарство правосуда Републике Хрватске, 2011, <https://pravosudje.gov.hr/UserDocImages//dokumenti/Antikorupcija//Antikorporacija%20brosura%20za%20web2.pdf> септембар 2020.

Друга група узрока корупције тиче се организационе структуре јавне управе, начина на који се одвијају административни процеси у органима јавне власти и специфичности процеса одлучивања. Наиме, на институционалном нивоу корупција настаје у ситуацијама у којима се одлуке доносе без увида јавности и одговорности оног који одлучује. Другим речима, корупцију на институционалном нивоу карактеришу монопол и широка дискрециона овлашћења приликом одлучивања, уз недостатак транспарентности и одговорности – Корупција = Монопол + Дискрециона овлашћења – одговорност према јавности¹⁸. Непотребне препреке (нормативне или организационе) у процесу остваривања права и пружања услуга, као и непостојање јасних правила за поступање органа јавне власти подстичу и доводе до појаве корупције. С друге стране, уколико су јасно одређена правила поступања и прописани рокови и механизми за остваривање права или пружање услуга, ризик за настанак корупције је знатно мањи. Имајући све ово у виду, веома је важно да јавна управа функционише у складу са начелима доброг управљања, које подразумева значајан механизам за спречавање корупције и које је засновано на одговорности, ефикасности, транспарентности и правичности.¹⁹

2.3. Мерење корупције

Мерење корупције отежано је због различитог приступа одређивању појма, као и због чињенице да је тешко очекивати да ће неко ко је био повезан са коруптивним случајевима желети да о томе говори. Постоје две групе истраживања нивоа корупције које се методолошки разликују. Прва група се базира на испитивању перцепције корупције, а друга на искуствима у коруптивним радњама испитаника.²⁰

Најзначајније истраживање из прве групе јесте индекс перцепције корупције (Corruption Perception Index) међународне невладине организације *Transparency International*, који се примењује од 1995. године. При изради овог индекса узима се у обзир 13 релевантних истраживања која мере перцепцију корупције у јавном сектору. Индекс перцепције корупције се добија из извора података који бележе процену експерата и привредника о коруптивним радњама у јавном сектору, укључујући: подмићивање, злоупотре-

¹⁸ Robert Klitgaard, Political Corruption.

¹⁹ Constantin Palicarsky, „Корупција: узроци, последице, превенција“, Министарство правосуда Републике Хрватске, 2011, <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Antikorupcija//Antikorporacija%20brosura%20za%20web2.pdf> септембар 2020.

²⁰ Вид. Агенција за борбу против корупције, „Приручник за тренинг о интегритету“, 2013, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Brosura.pdf>, септембар 2020

требу јавних фондова, коришћење јавне функције ради приватне користи, непотизам у јавној служби и *заробљену државу*. Сваки од извора укључених у индекс је стандардизован, тако да омогући агрегирање у коначни резултат. Стандардизација подразумева конвертовање свих података у бодове на скали од 0 до 100, где 0 представља највећи ниво перципиране корупције, а 100 најнижи ниво преципиране корупције. Сваки од резултата одређене земље се рачуна као просек резултата доступних извора. Истраживања морају бити објављена у последња 24 месеца и морају постојати макар три таква извора података да би земља/територија била рангирана.²¹ Поред извесних недостатака који се приписују индексу перцепције корупције, од којих је најважнији тај да се ово истраживање ослања само на импресије, а не на чињенице, из њега можемо посредно извући битан податак: у којој мери постоји поверење у рад институција.

Друга могућа методологија за мерење корупције се заснива на испитивању њених жртава, тј. на личном искуству. У таквим истраживањима се од одређених група грађана траже одговори на питања да ли су учествовали у коруптивним радњама и какви су њихови ставови о корупцији. У Србији је током претходне деценије извршено више истраживања овог типа, а међу последњима су она која су спроведена у оквиру USAID Пројекта за одговорну власт²² и ЕУ Пројекта „Превенција и борба против корупције“²³

Иако је јасно да и овај приступ има своје слабости, неспорно је да уколико се доследно и континуирано спроводи, као и у случају испитивања перцепције, омогућава праћење трендова и кретања нивоа корупције у једној земљи.²⁴

²¹ *Transparency International* - <https://www.transparency.org/cpi2019>

²² https://www.odgovornavlast.rs/wp-content/uploads/2020/01/CeSID_-USAID_GAI_prezentacija_061219_EN.pdf

²³ https://www.protivkorupcije.rs/download/2018_Survey_Public_Perceptions_of_Corruption_EN.pdf

²⁴ Constantin Palicarsky, „Korupcija: uzroci, posljedice, prevencija“, Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, 2011, <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Antikorupcija//Antikorporacija%20brosura%20za%20web2.pdf> септембар 2020.

2.4. Последице корупције

Последице корупције могу бити озбиљне и дуготрајне за појединце, институције и организације, као и за друштво у целини. Постоје три главне последице корупције, које су међусобно испреплетане: економске последице; институционалне последице (последице по демократију и владавину права) и друштвене последице.²⁵

Корупција осујећује економски развој и умањује приходе који би држава могла да оствари. Што је виши ниво корупције, то је мањи порески приход, будући да се подмићивањем умањују пореске обавезе. Што је нижи приход од пореза, Влада има мање новца на располагању за функционисање јавних служби, укључујући ту и плате за запослене у здравству и просвети. Поред тога, корупција одвраћа стране инвестиције и чини да тржишта буду у мањој мери ефикасна.²⁶

На институционалном нивоу корупција озбиљно нарушава делотворност рада органа јавне власти и поверење грађана у њих. Уколико корупција добије значајне размере, њена последица је јачање сумњи у систем и стварање перцепције непостојања правила и прописа. На крају, на друштвеном нивоу, корупција представља једну од главних препрека развоју, повећава неједнакост у друштву и погађа, пре свега, сиромашније слојеве становништва.

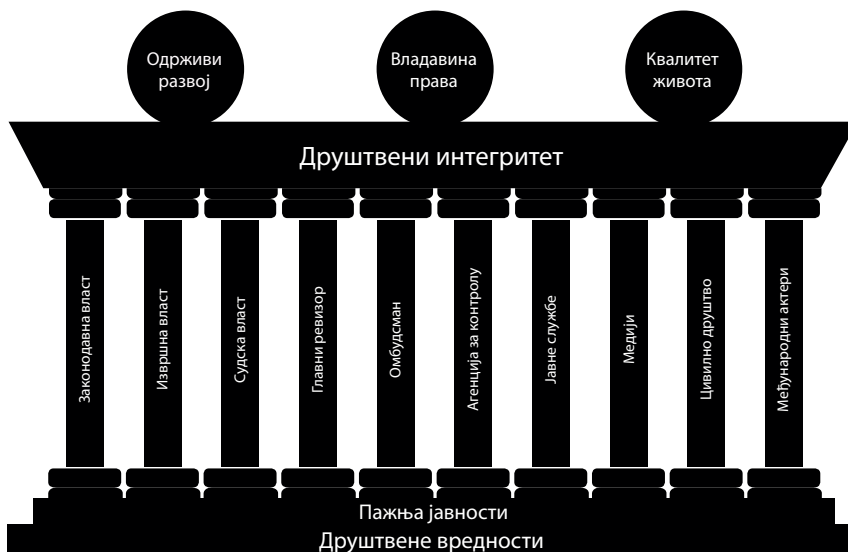
2.5. Систем друштвеног интегритета

Након разматрања различитих аспеката појма, типова, узрока и последица корупције, важно је представити систем друштвеног интегритета, чије би функционисање требало да омогући адекватне механизме за спречавање корупције. Систем друштвеног интегритета је конципирао Jeremy Pore, један од оснивача организације *Transparency International*. Према овом концепту, систем друштвеног интегритета представља систем прописа, институција и осталих друштвених чинилаца који учествују у спречавању појаве корупције. Развијеним и стабилним системом друштвеног интегритета грађани добијају: владавину права, добар квалитет живота (висок стандард) и одрживи развој. Да би држава то постигла, мора да постоји хоризонтална одговорност свих друштвених чинилаца, односно да сваки од

²⁵ Вид. Савет Европе, „Борба против корупције: Основни појмови – Приручник за обуку, 2015, <https://rm.coe.int/borba-osnovni-pojmovi-protiv-korupcije/16806eed0d>, септембар 2020.

²⁶ *Исцпо*.

стубова друштва може да контролише друге стубове. Стубови су следећи: 1. Законодавна власт – која је оформљена након поштених и слободних избора; 2. Извршна власт - која обезбеђује постојање “политичке воље” за борбу против корупције; 3. Правосуђе – које је јако и независно; 4. Независни државни органи (Антикорупцијска агенција, Државна ревизорска институција, Заштитник грађана, и слично); 5. Органи јавне власти – који су професионални и одговорни; 6. Медији – који су слободни; 7. Цивилно друштво – које је информисано и способно; и 8. Међународни актери.²⁷



Преузето од: Транспарентност Србија

3. МЕХАНИЗМИ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

3.1. Међународни оквир

У последње две деценије на међународном нивоу дошло је до значајног пораста активности у области спречавања и борбе против корупције, па се данас овом темом интензивно бави више међународних организација. Разлог за овакву промену јесте консензус на међународном нивоу да корупција представља значајну препреку за одржив развој, добро управљање, владавину права, као и да доводи до повреде основних људских права и слобода.²⁸

²⁷ Вид. Агенција за борбу против корупције, „Приручник за тренинг о интегритету“, 2013, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Brosura.pdf>, септембар 2020

²⁸ Вид. Сања Ђурђић, Татјана Скакавац, „Међународне конвенције против корупције и људска права“, Корупција и људске слободе, 2009, 632

Конкретно, у последње две деценије, међународне организације су почеле у већој мери да усмеравају своје активности ка доношењу међународних инструмената који се односе на две групе механизма за борбу против корупције (превентивне и репресивне), те одређују феномен корупције, формулишу најзначајније превентивне мере, описују коруптивна кривична дела, предвиђају право на правичну накнаду лицима која су претрпела штету услед корупције и развој међународне сарадње. Као резултат, пре свега, Уједињене нације, Савет Европе, Европска унија и Организација за економску сарадњу и развој (*OECD*) данас имају низ важних антикорупцијских механизма – конвенција и препорука, чији је циљ проналажање најефикаснијих метода, како би се степен корупције у државама чланицама свео на што нижи ниво.²⁹

Најзначајнији међународни уговори из области спречавања корупције које је Република Србија ратификовала јесу: Конвенција Уједињених нација против корупције, Кривичноправна конвенција Савета Европе о корупцији и њен Додатни протокол, те Грађанскоправна конвенција Савета Европе о корупцији. Донете међународне конвенције представљају смернице за измене законодавстава и праксе држава уговорница у области спречавања корупције и борбе против корупције. Иако се у одређеним сегментима разликују, ове међународне конвенције садрже бројне сличности и заједничке карактеристике. Конкретно, већина конвенција предвиђа инкриминисање активног и пасивног подмићивања, одговорности правних лица, унапређење међународне сарадње и ефективне кривичне санкције.³⁰ Поред обавезујућих одредаба, које предвиђају да државе уговорнице морају да предузму одређене мере и предвиде одређена решења, у међународним конвенцијама у области борбе против корупције постоје и одредбе које садрже мере које је држава уговорница дужна да размотри. Наиме, таквим одредбама предвиђа се да ће држава уговорница размотрити могућност усвајања одређених мера или предузимања акција и проценити да ли би те мере или акције биле у складу са националним правним системом.

Насупрот искључивом предузимању репресивних мера, превентивна стратегија, од које полазе најзначајнији међународни антикоруптивни механизми, заснована је на комбиновању поменутих мера са доследном применом прописа од стране државних органа и мерама и активностима других

²⁹ Вид. А. Дрецун, „Борба против корупције: међународни правни оквир и иницијативе“, *Корупција: основни појмови и механизми за борбу*, 2007, 150

³⁰ Вид. А. Дрецун, „Борба против корупције: међународни правни оквир и иницијативе“, *Корупција: основни појмови и механизми за борбу*, 2007, 159

субјеката.³¹ У оквиру превентивних активности посебан значај има јачање интегритета органа јавне власти, спречавање сукоба интереса, организирање дискреционих овлашћења и контрола законитости.

Све анализиране међународне конвенције предвиђају посебне механизме за праћење њиховог спровођења. Ови механизми дефинишу критеријуме, прикупљају и обрађују податке о борби против корупције у државама уговорницама, процењују спровођење докумената, као и трендове у овој области за дужи временски период. Важно је напоменути да су методи прикупљања информација веома слични код свих међународних организација (упитници, извештаји држава уговорница, посете и доступни јавни подаци). У овој области посебно су значајни рад Конференције држава уговорница Конвенције Уједињених нација против корупције и експертског тела Савета Европе за борбу против корупције – *GRECO*. Без обзира на то што је рад тела за праћење спровођења релевантних међународних конвенција у области борбе против корупције веома значајан, проблем представља одсуство довољно ефикасног механизма који ће обезбедити примену свих њихових формулисаних препорука. У том смислу, јасно је да главна одговорност за интензитет и успешност борбе против корупције остаје на самим државама, тако да ће успешност борбе против корупције у свакој од њих зависити пре свега од посвећености власти овим питањима.

3.2. Национални оквир

Национални нормативни и институционални оквир за борбу против корупције у Србији ће бити приказан у посебном тексту овог приручника. Имајући то у виду, овде ћемо само напоменути да је Србија у претходној деценији предузела више корака усмерених ка успостављању и унапређењу националног нормативног и институционалног оквира за примену репресивних и превентивних антикорупцијских мера.

Циљ репресивних антикорупцијских мера би требало да буде ефикасна примена прописа, која укључује постојање механизма за откривање случајева корупције и адекватно санкционисање актера тих случајева. Централну улогу у спровођењу репресивних мера имају полиција, тужилаштва и судови.

³¹Вид. В. Камбовски, „Корупција, Међународно казно право и заштита људских слобода и права“, *Корупција и људске слободе*, 2009, 35

С друге стране, превентивне антикорупцијске мере су усмерене ка промоцији етике и интегритета у оквиру органа јавне власти и смањењу ризика за настанак корупције. Прецизније, превентивне мере су усмерене на јачање транспарентности, ефикасности, контроле и надзора, као и смањење дискреционих овлашћења у раду јавног сектора. За успех у спровођењу превентивних антикорупцијских мера неопходна је посвећеност свих органа јавне власти, а централну улогу у њиховом осмишљавању и координисању спровођења треба да имају независни државни органи – Агенција за спречавање корупције, Државна ревизорска институција, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Заштитник грађана.

УТИЦАЈ КОРУПЦИЈЕ НА ЉУДСКА ПРАВА

Апстракт: Релевантна међународна шела све више напашавају ѿвезаносћ и међузависносћ коруиције и људских ѿрава. Коруйћивним радњама се онемоућава или умањује обим уживања људских ѿрава, чиме су највише ѿоођене особе слабије имовној сћања. Сва ѿрава из корйуса људских ѿрава моју бићи ѿоођена коруйћивним радњама. Збој шюа је јако важно да су ѿраво на изражавање, ѿраво на окуљање и удруживање, као и ѿолићичка ѿрава, ѿошћована у једном друшћиву, јер она исћовремено ѿредсћављају и средсћиво за борбу ѿроћив коруиције. Ићак, да би се мојло шћврдйћи да је коруйцијом дошло до кршења људских ѿрава, ѿрво је неоћходно да се ућврдй дирекћна веза између коруйћивној акћа и кршења конкретной људској ѿрава. Ова веза може бићи и ѿсредна, али је шћада шћешко ућврдйћи одјоворносћ државе. Значај који има ѿвезивање између коруиције и људских ѿрава ојледа се ѿрвенсћивено у ѿомерању фокуса са рећрибућивних мера на мере ѿрвенције, које ѿоред образовања ѿодразумевају и јачање ѿринција владавине ѿрава, независносћи ѿравосућа и зашћићие узбућивача, како у сујроћном ѿосћуићање државних орјана не би имало одвраћајући ефекаћ. Такође, механизми зашћићие људских ѿрава омоућавају ућврђивање одјоворносћи државе, ѿоред индивидуалне одјоворносћи, збој чеја се може очекиваћи сисћематћичнија и одлучнија борба ѿроћив коруиције.

Кључне речи: коруиција, људска ѿрава, ѿраво на слободу изражавања, независно ѿравосуће, одвраћајући ефекаћ, узбућивач

Свака држава има обавезу да поштује људска права и слободе признате у Уставу и међународним инструментима³². Државе су паралелно са обавезама да унапређују и поштују људска права преузеле и обавезу да сузбијају

³² Ова обавеза произлази из члана 2. Универзалне декларације, где се каже да сваком лицу припадају права и слободе садржане у овом међународном инструменту.

корупцију. Међутим, као што се међународне антикорупцијске конвенције ретко осврћу на људска права, тако и најзначајније конвенције из области људских права не указују на штетност корупције. Ипак, неспорно је да су државе које имају високу стопу корупције, истовремено оне у којима је стање људских права лоше.³³ Због тога и теоретичари и практичари све више указују на значај димензије људских права у борби против корупције (тзв. *human rights based approach*).³⁴

Корупција може негативно утицати на сва права из корпуса људских права, а посебно на право на приступ правосуђу и расположивост адекватних правних лекова, што може водити правној несигурности. Уколико се корупција појављује тамо где за то постоји склоност и прилика, приступ из угла људских права може помоћи да се прилике за коруптивно понашање сведу на минимум и повећају изгледи да они који су корумпирани буду откривени и адекватно санкционисани. Такође, када је корупција широко распрострањена, многа људска права су угрожена и не могу се остварити, или је обим уживања ових права ограничен. Приступ из угла људских права се усредсређује и на лица која су посебно подложна ризику, даје родну перспективу и нуди смернице за разраду и имплементацију политика за борбу против корупције.³⁵

Повезивање између људских права и корупције доводи до тога да коруптивни случајеви постају видљивији у једном друштву, да се ради заштите могу користити и механизми предвиђени за заштиту људских права, те да може постојати одвраћајући ефекат. Нарочито је значајно да оно може довести до оснаживања група изложених различитим ризицима, превасходно дискриминацији (посебно жене, деца, мањине, радници мигранти, особе са инвалидитетом, избеглице, затвореници, особе слабијег имовног стања).

³³ Више о овој вези видети у T. Landman and C.J.W. Schudel, *Corruption and Human Rights, Empirical Relationships and Policy Advice*, Working Paper, 2007 .

³⁴ Видети, на пример, Pearson, *An International Human Rights Approach to Corruption*, у P. Larmour and N. Wolanin (eds.), *Corruption and Anti-Corruption*, 2001, p. 30; M. S. Iveda Carmona, *Corruption and Human Rights: Making the Connection*, International Council on Human Rights Policy and Transparency International, 2009; M. Boersma, H. Nelen (eds), *Corruption and Human Rights: Interdisciplinary Perspectives*, Maastricht Series in Human Rights, 2010.

³⁵ Више о овоме видети у O. Merkle, *Mainstreaming gender and human rights in anti-corruption programming*, Anti-corruption Resource Centre, 2018, доступно на <https://www.u4.no/publications/mainstreaming-gender-and-human-rights-in-anti-corruption-programming> (15.07.2020).

1. ЉУДСКА ПРАВА УГРОЖЕНА КОРУПТИВНИ РАДЊАМА

Сва права из корпуса људских права могу бити угрожена коруптивним понашањем. Ипак, нека права ће бити најчешће на удару корупције. У питању су: 1) начело једнакости и забране дискриминације по основу имовног стања; 2) право на правично суђење; 3) право на делотворан правни лек; 4) право на политичко учешће; 5) право на рад; 6) право на храну; 7) право на адекватан смештај; 8) право на здравље; и 9) право на образовање. Поред наведених права, посебно могу бити угрожена слобода и безбедност личности, као забрана свих облика злостављања.³⁶

У корпусу људских права издваја се група права, која се могу користити као механизми за откривање и спречавање корупције, због чега је важно да она буду поштована и загарантована у једном друштву. У питању су: 1) слобода изражавања; 2) слобода окупљања; 3) слобода удруживања; 4) политичка права; и 5) право на информисање.

Корупција значајно смањује капацитет власти да испуне три димензије обавеза држава у односу на људска права.³⁷

- Обавезу ПОШТОВАЊА људских права – у принципу представља негативну обавезу да се држава уздржи од ометања људских права;
- Обавезу ЗАШТИТЕ људских права - односи се на заштиту од опасности по људска права која долазе од стране трећих лица;
- Обавезу ИСПУЊЕЊА људских права - подразумева да држава предузима активне, позитивне кораке како би се људска права уживала.³⁸

Ипак, повезивање између корупције и људских права не може бити аутоматско. Другим речима, не може се аутоматски закључити да одређено дело корупције крши људска права само на основу чињенице да сви облици корупције могу на дужи рок утицати на људска права. Ово подразумева да је неопходно направити разлику између дела корупције која директно крше људска права и дела корупције која воде ка кршењу људских права, као и дела корупције где узрочно-последична веза са одређеним кршењем

³⁶ Више о посебно угроженим правима видети у D. Prasad, L. Eeckeloo, *Corruption and Human Rights*, Geneva Academy, 2019, pp. 12 - 24.

³⁷ J. M. Ngugi, *Making the Link between Corruption and Human Rights: Promises and Perils*, American Society of International Law, vol. 104, 2010, p. 246.

³⁸ Више о овоме видети у A. Peters, *Corruption as a Violation of International Human Rights*, *The European Journal of International Law*, vol. 29, no. 4, 2019, pp. 1258 - 1264.

права не може бити практично успостављена. Само непосредна кршења људских права успостављају ту везу.

Корупција се може непосредно повезати са кршењем права у случајевима када се дело корупције циљано користи као средство за кршење права. Примери за то би били следећи: Мито понуђен судији непосредно утиче на независност и непристрасност тог судије и тиме крши право на правично суђење; Када појединац мора да подмити доктора да би могао да се лечи у државној болници, или да подмити секретара школе да би могао да упише дете у ту школу, корупцијом се крши његово право на здравље, односно право на образовање.

У пракси су ипак чешћа посредна кршења људских права, када корупција може бити кључни фактор који доприноси следу догађаја који на крају могу довести до кршења људских права. Примери за то би били следећи: Јавни функционер дозволи противзаконит увоз токсичног отпада из других земаља у замену за мито, а овај отпад се онда депонује у стамбеној четврти или близу ње. Као резултат подмићивања, право на живот и право на здравље становника те четврти посредно се крше. У овом примеру, права становника нису непосредно прекршена подмићивањем, али је је мито кључни фактор без кога не би дошло до кршења права.

У пракси треба разликовати и трећу ситуацију, а то је када корупција има само заобилазну улогу. Када корупција током изборног процеса изазове сумњу у исправност коначних резултата, може доћи до социјалних немира и протеста, који онда могу бити сузбијани уз коришћење силе. У оваквом случају, право на политичко деловање може бити директно прекршено, али сузбијање социјалних протеста може проузроковати и озбиљна кршења људских права (као што су право на живот, забрана мучења и право на окупљање). Међутим, изборна корупција не мора нужно бити једини или одлучујући повод за овакве нередне или њихово сузбијање. Многи други фактори могу допринети томе и утолико корупција има заобилазну везу са кршењима права која су у питању.

2. АКТИВНОСТИ У ОКВИРУ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА

Све више институција и органа које се баве заштитом људских права стављају у фокус везу између корупције и људских права. Генерална скупштина УН у Агенди одрживог развоја до 2030. тражи од држава да значајно смање корупцију и мито у свим њиховим видовима.³⁹ Препознато је

³⁹ *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, GA Res. 70/1, 25

да корупција подстиче насиље, смањење безбедност и неправду, због чега мора бити сузбијена.⁴⁰ Именована је 2003. године и Специјална извештељка да се бави корупцијом и њеним утицајем на пуно уживање људских права, која је припремила два извештаја, у којима представљен консултативни процес са државама у овој области.⁴¹

2.1. УН Комитети (уговорна тела)

УН конвенције из области људских права не повезују изричито људска права и корупцију, али та веза најближе постоји код Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима. Из члана 2. став 1. Конвенције произлази неколико обавеза:

- предузимање корака - који подразумевају елиминисање препрека ради реализације ових права, а препреку свакако представља корупција;
- ради прогресивне пуне реализације права - ова компонента обавезује државе да дају одређени приоритет обезбеђењу ресурса за реализацију људских права, а злоупотреба јавних средстава доводи до кршења ове обавезе;
- до максимума расположивих средстава - корупција доводи до трошења средстава на неправедан начин;
- ангажовањем свих одговарајућих средстава - што се корупцијом такође одузима.

Занимљиво је да нити један комитет нема општи коментар који је посебно посвећен овој вези. Ипак, комитети указују на значај ове везе у својим закључним разматрањима поводом извештаја земаља које разматрају. Комитети обично изражавају забринутост да је корупција широко распрострањена, ендемска, истрајна и да је држава веома рањива на коруптивне праксе.⁴² Тако Комитет за права детета тражи од државе да предузме све мере да спречи и бори се против корупције.⁴³ Комитет за људска права

September 2015, Points 16.4, 16.5.

⁴⁰ *Исцџо*, пар.35.

⁴¹ *First progress report of the Special Rapporteur*, Ms. Christy Mbonu, E/CN.4/Sub.2/2005/18, 22 June 2005; *Second progress report of the Special Rapporteur*, Ms. Christy Mbonu, A/HRC/11/CRP.1, 18 May 2009.

⁴² Raoul Wallenberg Institute, *The Nexus between Anti-Corruption and Human Rights*, 2018, p. 2.

⁴³ Committee on the Rights of the Child, Concluding Observations on the combined third and fourth periodic report of Croatia, 13 October 2014, allocation of resources, f).

исто изражава забринутост због недостатка информација о постављању и унапређењу судија, као и дисциплинских процедура. Комитет примећује и да су судије слабо плаћене, што отвара простор за озбиљан ризик од мита и корупције, нарочито у односу на групе које се баве трговином дрогом, што може утицати на ометање спровођења правде.⁴⁴ Посебну забринутост многих комитета изазива корупција у местима где се налазе лица лишена слободе, корупција у правосуђу, корупција која постоји у области здравља и образовања, као и запошљавања у јавном сектору.⁴⁵ Такође, Комитет за економска, социјална и културна права изражава забринутост што је и поред уложених напора корупција широко распрострањена у држави на свим нивоима и представља озбиљну препреку у уживању друге генерације људских права.⁴⁶ Последњих година, овај комитет је развио стандардизоване препоруке које се односе на потребу интензивирања напора да се држава бори против корупције. Те препоруке су следеће: подизање свести опште јавности и државних службеника о потреби сузбијања корупције; јачање спровођења анти-корупцијских закона и борба против некажњивости, посебно високих државних службеника; јачање капацитета судства, укључујући и обезбеђење делотворне заштите жртава, њихових правника, активиста, узбуњивача и сведока; као и унапређење јавног управљања и обезбеђење транспарентности у обављању јавних послова.⁴⁷

2.2. Савет за људска права

Последњих година, специјализовани орган УН који се бави људским правима - Савет за људска права - све више придаје значај негативном утицају корупције на уживање људских права. Савет сматра да корупција има разарајући утицај на доступност, квалитет и приступ људским правима. Она такође смањује функционисање и легитимитет институција и процеса у једном друштву, владавине права и коначно саме државе.⁴⁸ Групе које се налазе на маргинама друштва диспропорционално су изложене корупцији јер су им потребнија јавна добра и услуге, а имају ограничена средства за проналажење алтернативних приватних услуга. Они такође имају и много

⁴⁴ Human Rights Committee, Consideration of report of Cape Verde, 23 April 2012, par. 15

⁴⁵ Raoul Wallenberg Institute, p. 3

⁴⁶ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations on the initial report of Burundi, 9 October 2015, paras. 11-12.

⁴⁷ Raoul Wallenberg Institute, p. 4

⁴⁸ OHCHR, Corruption and Human Rights, доступно на <https://www.ohchr.org/EN/Issues/CorruptionAndHR/Pages/CorruptionAndHRIndex.aspx> (15.07.2020).

мање шанси да учествују у дизајнирању и имплементацији јавних политика и програма. Савет посебно наглашава да иако корупција може довести до повреде људских права, њу првенствено треба посматрати као структуралну препреку за уживање људских права.⁴⁹ Истовремено, напори да се сузбије корупција морају бити у складу са стандардима у области људских права, јер у супротном губе легитимитет.

Савет за људска права је више пута указивао на улогу добре власти у промоцији и заштити људских права, која подразумева и сузбијање корупције.⁵⁰ Савет је донео значајну Резолуцију 29/11 којом се указује на негативан утицај корупције на уживање људских права, а на основу заједничке изјаве 134 држава чланица УН датој на 20. заседању Савета за људска права.⁵¹ Од држава се тражи сарадња и координација између различитих актера на националном, регионалном и међународном нивоу у борби против корупције у свим њиховим облицима, чиме се доприноси унапређењу и заштити људских права. У Резолуцији се указује да се негативан утицај на људска права може избећи само превентивним мерама, које се првенствено односе на успостављање анти-корупцијског образовања и програма. Савет је усвојио и извештај Комесара за људска права о најбољим праксама против негативног утицаја корупције на људска права,⁵² који је настао као одговор на Резолуцију 29/11, а садржи искуства држава, националних институција за заштиту људских права, националних анти-корупцијских тела, цивилног сектора и универзитета.

3. АКТИВНОСТИ САВЕТА ЕВРОПЕ

Савет Европе представља важну регионалну организацију у оквиру које се успостављају стандарди у области владавине права, демократије и људских права. Под окриљем ове организације донет је велики број конвенција, од којих се неке директно односе на корупцију, а неке пружају посредну заштиту против корупције.

⁴⁹ *Исџо*.

⁵⁰ Human Rights Council, Resolution 7/11, The Role of Good Governance in the promotion and protection of human rights; Human Rights Council, Resolution 19/20, The role of good governance in the promotion and protection of human rights; Human Rights Council, Resolution 21/31, Panel discussion on the negative impact of corruption in the enjoyment of human rights; Human Rights Council, Resolution 23/9, The negative impact of corruption on the enjoyment of human rights.

⁵¹ Human Rights Council, Resolution 29/11, 2 July 2015, доступно на <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/163/81/PDF/G1516381.pdf?OpenElement>

⁵² Human Rights Council, Best practices to counter negative impact of corruption in the enjoyment of all human rights, 15 April 2016.

3.1. Специјализоване конвенције у области корупције

У оквиру Савета Европе, донете су две значајне конвенције:

- 1) Кривичноправна конвенција о корупцији и Додатни протокол уз Конвенцију;⁵³ и
- 2) Грађанскоправна конвенција о корупцији.

Кривичноправна конвенција о корупцији из 1999. године⁵⁴ у Преамбули истиче неопходност стварања заједничке криминолошке политике држава чланица Савета Европе у циљу заштите друштва од корупције. Посебно се наглашава да корупција представља претњу владавини права, демократији и људским правима, подрива добру владавину, правичност и социјалну правду, уништава конкуренцију, омета економски развој и угрожава стабилност демократских институција и моралне основе друштва. Конвенција тражи од држава да признају одређена кривична дела у својим националним законодавствима.⁵⁵ Овим међународним инструментом се прописује и низ адекватних кривичних санкција за физичка и правна лица, која морају бити делотворне, пропорционалне и одговарајуће.

Грађанскоправна конвенција о корупцији, донета исте године,⁵⁶ у Преамбули наглашава да корупција има неповољне финансијске последице по појединце, предузећа и државе, као и на међународне институције. Конвенцијом се дефинише корупција 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."⁵⁷ Сврха Конвенције је обезбеђење права на делотворни правни лек лицима која су претрпела штету као последицу коруптивних радњи, која би им омогућила да бране своја права и интересе, укључујући могућност добијања накнаде штете. Тако лица која су претрпела штету као последицу корупције имају право на покретање поступка ради добијања пуне накнаде за штету, а накнада може да

⁵³ Додатни протокол је усвојен 2003. и ступио на снагу 2005. године и има 37 држава уговорница.

⁵⁴ Конвенција је ступила на снагу 2002. године и има укупно 45 држава уговорница

⁵⁵ Додатним протоколом се проширује листа кривичних дела.

⁵⁶ Конвенција је ступила на снагу 2003. године и има укупно 35 држава уговорница.

⁵⁷ Члан 2. Грађанскоправна конвенција о корупцији

обухвати материјалну штету, измаклу добит или нематеријалну штету.⁵⁸ Значај Конвенције је и у томе што захтева да се пружи одговарајућа заштита од било које неоправдане санкције против запослених, који имају основаног разлога да сумњају у корупцију и који, у доброј вери, своју сумњу пријаве одговорним лицима или органима.⁵⁹

3.2. “Меки извори” у области корупције

Од 2012.године у фокусу Савета Европе укључено је разматрање родне димензије корупције и начин на који она може утицати на унапређење рада ГРЕЦО-а.⁶⁰ У децембру 2013. одржана је и конференција у Стразбуру на тему “Gender Dimension of Corruption”, где је истакнуто да су горе поменуте конвенције родно неутралне, да би требало укључити родну перспективу у само истраживање, због чега је 2012.године именован и Специјални извештач за родну перспективу. Овај став је базиран на две премисе: 1) постоји различит утицај корупције на жене и мушкарце - има разлике у томе како полови доживљавају корупцију и какво је њихово искуство – жене су мање толерантне, али су више изложене корупцији у неким ситуацијама (трговина женама и разни други облици сексуалног узнемиравања, мање пријављују корупцију, изложеније су сиромаштву); и 2) однос између нивоа утицаја корупције на жене и мушкарце - нека истраживања показују да има мање корупције у земљама у којима је учешће жена у политичком животу веће.⁶¹

Нова анти-коруптивна платформа је започела 8. априла 2014. у Стразбуру, у циљу стварања простора за дијалог о фундаменталним претњама по европске вредности и унапређење транспарентности у јавном животу. Оно подразумева организовање семинара, конференција, округлих столова; успостављање механизма доступних парламентима за борбу против корупције; истраживање понашања парламентарца и интегритета парла-

⁵⁸ Да би право на накнаду штете постојало, потребно је да су испуњени следећи услови: 1. да је тужени извршио или одобрио коруптивну радњу, или да је пропустио да предузме разумне мере да спречи такву радњу; 2. да је тужилац претрпео штету и 3. да постоји узрочна веза између радње корупције и штете.

⁵⁹ Члан 9. Грађанскоправна конвенција о корупцији

⁶⁰ Систем надзора установљен је Резолуцијом (99)5 којом се оснива GRECO, и која је усвојена 1. маја 1999. године. Задатак надзорног механизма је: да унапреди капацитет својих чланова да се боре против корупције надгледањем њиховог поштовања са стандардима у овој области (националне политике, законодавство, институционалне и практичне реформе)

⁶¹ D. Dollar, R. Fisman, R. Gatti, *Are Women Really the “Fairer” Sex? Corruption and Women in Government*, Policy Research Report on gender and Development, The World Bank, October, 1999.

ментарних службеника, а посебна тема представља и корупција у судству. Нарочито су значајне поједине резолуције које су донете, а које указују на одређене аспекте корупције:

- Резолуција 1943 (2013), Корупција као претња владавини права;
- Препорука 2019 (2013), Корупција као претња владавини права;
- Резолуција 1903 (2012), Правила понашања чланова Парламентарне скупштине: добра пракса или проста обавеза?;
- Резолуција 1703 (2010), Корупција у судству;
- Препорука 1896 (2010), Корупција у судству;
- Резолуција 1492 (2006), Сиromaштво и борба против корупције у државама чланицама Савета Европе;
- Резолуција 1214 (2000), Улога парламентарца у борби против корупције.

3.3. Европска конвенција против спречавања тортуре

Европска конвенција против спречавања тортуре успоставља важан превентивни механизам против свих видова злостављања према особама које су лишене слободе. Комитет се фокусира на корупцију у местима где се ова лица налазе и препоручује државама које је посетио да се одупру корупцији, да искорене проблем корупције, да предузму одлучујуће кораке да сузбију корупцију у свим затворима, односно да пошаљу јасну поруку да ће сви они који злоупотребе свој положај како би добили новац од особе лишене слободе, или њених блиских сродника, бити изложени кривичној одговорности.⁶²

3.4. Европска конвенција о људским правима и пракса Европског суда

Европска конвенција о људским правима и основним слободама из 1950. године представља основни документ за заштиту људских права у оквиру Савета Европе. Конвенција не садржи никакву везу са корупцијом, али је Европски суд за људска права у својој јуриспруденцији одлучивао о случајевима у којима је због коруптивног понашања дошло до кршења неког права из Конвенције. Постоји неколико области где до кршења људских

⁶² Raoul Wallenberg Institute, стр. 8.

права долази услед корупције, као што су то случајеви који се тичу судске независности, слободе говора и заштита новинара, односно узбуњивача, слобода окупљања, финансирање политичких партија.⁶³ Тако одлуке које су повезане са суспензијом или разрешењем судије могу указати на незаконит утицај законодавне и извршне власти. У предмету Бака,⁶⁴ бивши судија пред Европским судом за људска права и председник мађарског Врховног суда је због критиковања неколико уставних и законодавних реформи раније пензионисан. Имајући у виду да је био и председник Националног правосудног савета, био је у обавези да изрази своје мишљење о неколико закона који су се односили на правосуђе. Он је јавно критиковао уставну и законодавну реформу у земљи, посебно снижавање узраста за одлазак у пензију - са 70 на 62, као и друге услове због којих му је престао мандат 3,5 године пре предвиђеног времена. Европски суд за људска права је пронашао да је Мађарска повредила члан 6. став 1. и члан 10. Европске конвенције. Прво, Суд је узео у озбир да је господин Бака био изабрани председник Врховног суда на основу једног закона из 1949. године, који је садржао веома ограничене услове за престанак мандата. Тако је и он имао право да буде председник до истека мандата на који је биран, посебно у светлу уставних принципа независности и сталности судија. Такође, његов престанак мандата није преиспитан од стране судова или неког другог судског органа и није био изложен тув. процедуралној правичности. Суд је пронашао и директну везу између његовог престанка мандата и уживања права на слободу изражавања, посебно што је мађарска Влада пре овог догађаја уверавала Венецијанску комисију да одредбе усвојеног закона неће довести до престанка мандата особа које су изабране по преходном режиму.⁶⁵ Суд је пронашао и да измене у дужностима председника нису биле фундаменталне природе да су захтевале престанак мандата господина Баке. Суд је тако пронашао да је у конкретном случају дошло до кршења члана 10. Европске конвенције. Посебно је значајан налаз Суда да овакво поступање има одвраћајући ефекат на учешће судија у будућим дебатама које се тичу правосуђа.⁶⁶

⁶³ Corruption and Human Rights, доступно на <https://rm.coe.int/factsheet-human-rights-and-corruption/16808d9c83> (15.07.2020).

⁶⁴ Видети, на пример, *Baka v. Hungary*, представка бр. 20261/12, VV, пресуда од 23. јуна 2016. Видети и *Paluda v. Slovakia*, представка бр. 33392/12, пресуда од 23. маја 2017.

⁶⁵ *Исџо*, пар. 94.

⁶⁶ *Исџо*, пар. 101. Више о самом предмету видети у Pieter Canoot, *Baka v. Hungary: judicial independence at risk in Hungary's new constitutional reality*, *Strasbourg Observer*, 12 July 2016

Нажалост, претходно описани пример није усамљен, те је Европски суд у предмету Ковеси против Румуније⁶⁷ одлучивао у веома сличном случају. Наиме, случај се тиче разрешења главне тужитељке у Националној антикорупцијској управи пре истека другог мандата, због њене критике законодавне анти-корупцијске реформе. Она је такође тврдила и да одлуку није могла да оспори пред судом. Европски суд је посебно пронашао да она није имала могућности да поднесе тужбу због разрешења јер је у таквим поступцима могао само да се испита формални апект разрешења, а не и суштински аргумент да је некоректно смењена због критиковања власти. Због овога је Суд пронашао повреду члана 6. став 1. Европске конвенције.⁶⁸ Такође, Суд је утврдио и повреду њеног права на слободу изражавања јер је смењена због критике које су се односиле на вршење њених дужности и то за питања од великог јавног значаја. Њена обавеза је била да изрази мишљење на законодавне реформе које могу имати утицаја на правосуђе и његову независност, као и на борбу против корупције. Овакав чин свакако је имао одвраћајући ефекат на њу и на остале јавне функционере који узимају учешћа у јавној дебати о законодавним реформама које се односе на правосуђе и његову независност.⁶⁹

Слобода изражавања новинара је од круцијалне важности за осветљавање корупције у једном друштву, због чега је важно да они не буду заустављени у намери да обелодане случај корупције. Медији треба да извештавају о узимању мита од стране службеника јер је то питање од општег интереса, а сами службеници подложнији су ширем опсегу критике. У Касабова,⁷⁰ новинарка је објавила неколико прича о нерегуларностима и давању мита због пријема у образовни систем, означавајући четири службеника укључена у скандал. Радило се о томе да су домаћи прописи изузетно омогућавали деци која пате од одређених здравствених проблема да буду примљена у специјализоване средње школе без пријемног испита, што су злоупотребили поједини родитељи здраве деце како би се њихова деца уписала у школе по посебном режиму. Госпођа Касабова је написала чланак у којем је изнела информације да је око 40-оро деце на тај начин примљено у школу и да је то у просеку плаћано око 300 \$. Домаћи суд је пронашао њену кривицу за клевету, одредио јој је новчану казну и накнаду штете службеницима, који су касније дисциплински одговарали. Овај пред-

⁶⁷ *Kövesi v. Romania*, представка бр. 3594/19, пресуда од 5. маја 2020

⁶⁸ *Исџо*, пар 158.

⁶⁹ *Исџо*, пар 209.

⁷⁰ *Kasabova v. Bulgaria*, представка бр. 22385/03, пресуда од 19. априла 2011.

мет је покренуо питање стандарда по питању доказивања и одговорности који се примењују у поступцима за клевету. Европски суд за људска права се фокусирао на 3 питања: да ли кривична одговорност за клевету представља повреду права на слободу изражавања; да ли је новинарка “одговорно” деловала, као и да ли је санкција била адекватна. Европски суд је нагласио да медији играју веома важну улогу “јавног чувара” (public watchdog) у демократском друштву, те да национални судови морају бити веома пажљиви када изричу санкције, које могу имати одвраћајући ефекат на медије, односно могу довести до обесхрабривања слободног протока идеја у друштву.⁷¹ Суд је узео у обзир да се чланак односио на питање од јавног интереса, да су тврдње биле чињеничне, те да није било индикација да се ради о неистинитим наводима. Такође, Суд је нагласио да члан 10. Европске конвенције захтева да новинари делају у доброј вери како би добили тачне и поуздане информације у складу са новинарском етиком.⁷² Када се изнесе наводи који се тичу мита, потребно је учинити више истраживања, а не базирати чланак на спекулацијама, али треба узети у обзир да је у оваквим ситуацијама тешко остварити сарадњу и доћи до информација. Коначно, Суд је пронашао да су санкције биле непропорционалне, јер су подразумевале износ еквивалентан 35 месечних плата подносиољке представке. Из свих разлога, Суд је пронашао кршење права на слободу изражавања.

У предмету Ривин,⁷³ поставило се питање примене члана 6. став 2. Европске конвенције и да ли је у конкретном случају прекршена претпоставка невиности. У овом случају је формирана парламентарна истражна комисија ради испитивања корупционог скандала који се тичао познатог пољског режисера. Рад комисије је био посебно занимљив медијима, који су екстензивно коментарисали скандал. Доњи дом парламента је усвојио извештај комисије у којем је пронађено да је пет високих државних званичника умешано у корупцију у вези са законодавном процедуром измена Закона о радиодифузији, док је поменути режисер означен као њихов “посредник”. Касније је режисер и кривично осуђен за покушај преваре. Европски суд је пронашао да овде није било повреде претпоставке невиности због успостављања комисије и њених налаза садржаних у извештају. Суд је сматрао да није било индикација да су на кривичне судије на било који начин утицале изјаве чланова комисије или налази из извештаја.

⁷¹ *Исџо*, пар 55.

⁷² *Исџо*, пар 63.

⁷³ *Rywin v. Poland*, представка бр. 6091/06, пресуда од 18. фебруара 2016.

У неким предметима Европски суд неће пронаћи кршење члана 6. Европске конвенције. Тако се у једном предмету против Румуније⁷⁴ Суд бавио питањем одузимања новца и конфисковањем имовине подносиоца представке због сумње да је имао користи од мита које је узимао његов блиски рођак, доктор, који је доносио одлуке о радној способности лица у заводу за пензије. Он је признао наводе и осуђен је на 3 године затвора. Суд је пронашао да је подносилац представке имао разумно и довољно прилика да заштити своје интересе и да докаже да је имовина легално стечена. Суд је посебно нагласио да је борба против корупције легитиман циљ сваке Владе и да је било разумно што су власти тражиле од лица да докаже законско порекло имовине, а које је било у вези са осуђеним рођаком. Тако је одузимање имовине било у општем интересу, те није било кршења Европске конвенције.⁷⁵

Суд се бавио и питањем потребе за заштитом новинара када постоји реална и непосредна опасност по њихов живот због истраживања случајева корупције. У случају Гонгаџе против Украјине,⁷⁶ Суд се бавио пропустом власти да 2000. године заштите живот супруга подносиоце представке. Он је био новинар познат по критиковању власти, којем је пређено од стране непознатих лица, који су га отели и убили. Европски суд је пронашао повреду члана 2. Европске конвенције (право на живот), јер власти нису спровеле делотворну истрагу и утврдиле истину у вези са овим предметом. Суд је пронашао и понижавајући третман којем је изложена супруга због неадекватног понашања истражних органа (члан 3. Европске конвенције), као и недостатак делотворног правног лека у односу на неделотворност истраге и непостојање компензације (повреда члана 13. Европске конвенције).

Питање заштите узбуњивача такође је било предмет разматрања пред Европским судом. Најпознатији случај из ове групе је Гуја против Молдавије.⁷⁷ Господин Гуја, бивши шеф Службе за медије у Тужилаштву, тврдио је да је прекршено његово право на пренос информација након што је отпуштен због откривања докумената који су се односили на кривичне поступке који су били у току. Током 2002. године, четири полицијска службеника су ухапсила десет особа које су биле осумњичене за дела у вези са изборима. Када су пуштени на слободу, они су поднели жалбу Тужилаштву,

⁷⁴ *Telbis and Viziteu v. Romania*, представка бр. 47911/15, пресуда од 26. јуна 2018.

⁷⁵ *Исџо*, пар 80.

⁷⁶ *Gongadze v. Ukraine*, представка бр. 34056/02, пресуда од 8. новембра 2005.

⁷⁷ *Guja v. Moldova*, представка бр. 14277/04 (VV), пресуда од 12. фебруара 2008.

због незаконитог притварања и злостављања. Покренута је истрага и четворица полицајаца су написала заједничко писмо различитим државним службеницима, укључујући председника, премијера и заменика председника Парламента, у којима су поновљени ови наводи. Овај допис је упућен и Тужилаштву без ознаке "тајно". Након одређеног времена, истрага је обустављена. У јануару 2003. године, председник је дао изјаву, која је објављена у медијима, позивајући да се заустави корупција, након чега је господин Гуја послао писмо медијима и потом добио отказ. Он је сматрао да је тиме дошло до повреде члана 10. Европске конвенције, односно до његовог права да открије информације трећој страни. Он је тврдио да је су писма садржала информације о нелегалним радњама, а да он није имао другог начина да их учини доступним јавности, те да Тужилаштво није показало никакву вољу да на њих реагује. Европски суд је узео у обзир ове аргументе и закључио да је ово поступање било оправдано. Велико веће је посебно узело у обзир да питање независности правосуђа, као и незаконито поступање важних политичких фигура у друштву, јесу од великог јавног значаја. Посебно је узето у обзир да отказ мора да се посматра као непропорционална мера која има одвраћајући ефекат на будуће државне службенике да не пријаве злоупотребу.⁷⁸

Посебно је значајан предмет Раудевс против Летоније.⁷⁹ Подносилац представке, стар преко 60 година и слабијег имовног стања, лишен је слободе на основу пресуде из 2003. године, у којој је утврђена његова кривица за клевету државних службеника. Како је патио од менталних поремећаја, затворен је у психијатријску установу и изложен обавезном здравственом третману. Међутим, он није одмах затворен након пресуде. У октобру 2003. године, Уставни суд Летоније је пронашао да је неуставна кривична одговорност за клевету државних службеника. Ипак, 30. јула 2004. године господин Раудевс је затворен дуже од 2 месеца без судске контроле, а све због три писма које је послао председнику Врховног суда, представнику Светске банке и Парламенту, у којем је изнео да је неколико државних службеника корумпирано и да треба да им се суди за поједина дела. Господин Раудевс је тврдио да је оваква одлука била незаконита, као и да он никада није патио од менталних проблема. Европски суд за људска права није могао да пронађе ниједно објашњење зашто је мера спроведена годину и по након пресуде. Када је то случај, члан 5. Европске конвенције који гарантује

⁷⁸ *Исџо* пар. 95

⁷⁹ *Raudevs v. Latvia*, представка бр. 24086/03, пресуда од 17. децембра 2013.

слободу и безбедност личности, захтева да се поново процени потреба за неопходношћу примене обавезног медицинског третмана, што овде није учињено. Такође, у време када је подносилац представке затворен, правни основ његовог затварања је престао да постоји, односно проглашен је неуставним. Због свега наведеног, Европски суд је пронашао кршење члана 5. Европске конвенције.

Имајући у виду значај узбуњивача и њихове заштите,⁸⁰ Европски суд је у једном предмету против Немачке утврдио неке принципе у односу на ово питање. Тако:

- дефиниција свих заштићених обелодањивања мора да укључује и сва непоштена упозорења против различитих врста незаконитих радњи, укључујући и озбиљна кршења људских права којима се угрожавају живот, здравље, слобода;
- узбуњивање се мора односити и на приватни и на државни сектор;
- Закон о раду мора да садржи заштиту од неправедних отказа и других облика одмазде;
- законски оквир мора да штити свако лице које у доброј вери користи постојеће интерне канале од неоправданог отпуштања, узнемиравања или других казни и дискриминаторског третмана;
- тамо где нема унутрашњих канала, или они нису адекватни, треба заштити спољне узбуњивање, укључујући и преко медија; и
- сваки узбуњивач поступа у доброј вери када има разумне разлоге да верује да су обелодањене информације тачне, чак и ако се касније испостави да то није био случај.⁸¹

Нажалост, неће сва важна питања бити размотрена од стране Европског суда, већ само она која потпадају под домашај одредаба из Европске конвенције. Тако се у једном предмету против Турске⁸² Европски суд бавио представком коју је поднела турска опозициона партија због референдума који је одржан 16. априла 2017. године о изменама и укидању уставних одредби које се односе на овлашћења председника. Главни аргумент подносиоца представке је био тај да референдум треба размотрити у оквиру права на слободне изборе (члан 3. Првог протокола) због опсежне природе

⁸⁰ *Heinisch v. Germany*, представка бр. 28274/08, пресуда од 21. јула 2011.

⁸¹ *Исџо*, пар. 37

⁸² *Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey*, представка бр. 48818/17, одлука од 30. новембра 2017.

измена које су уведене у турски парламентарни систем и њихове нераскидиве везе са концептом ефикасне политичке демократије у Турској. Подносилац представке је тврдио да је Влада пропустила да обезбеди слободно изражавање мишљења грађана о избору законодавства, подели власти, независности судства и владавине права. И поред значаја овог питања, Европски суд је пронашао да се израз “избори” употребљен у члану 3. Првог протокола уз Европску конвенцију не односи на референдум, због чега је одбацио представку због ненадлежности.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Људска права и корупција су дефинитивно међусобно повезане. Корупција смањује могућности за пуно уживање људских права и у значајној мери ограничава обим њиховог уживања, посебно у односу на осетљиве групе у једном друштву. С друге стране, у друштвима у којима се поштују људска права, постоји и већи степен независности судства, подела власти, добра управа, који утичу на демократске процесе и на смањење корупције. Бројни међународни документи последњих година указују на ову јасну везу.

Иако многа питања остају отворена, посебно питање узрочне везе између корупције и уживања људских права, односно питање приписивости коруптивног акта (посебно у случају “ситне” корупције), несумњиво је да је пракса Европског суда за људска права отишла најдаље у смислу пружања заштите у вези са коруптивним радњама. Другим речима, када коруптивне радње доводе до кршења права и слобода садржаних у Европској конвенцији о људским правима, велика је вероватноћа да ће Суд пронаћи повреду. У пракси је то најчешће био случај у вези са чланом 6. Европске конвенције (право на правично суђење) и чланом 10. Конвенције (слобода изражавања, приступ информацијама). Суд је такође утврдио и одређене стандарде који су важни за заштиту узбуњивача, неvezано од тога да ли се ради о новинарима, или обичним грађанима који указују на неправилности у раду државних службеника.

Остаје питање да ли корупција треба да буде препозната као повреда људских права? Јасно је да нема никакве препреке да се за случајеве корупције користе постојећи механизми заштите људских права, што би довело до развоја анти-корупцијских политика и стандарда, надзора и извештавања у погледу корупције, али и подношења представки међународним телима у случајевима кршења људских права до којих долази услед

корупције. У овом случају би фокус са кривичноправне одговорности за коруптивне акте био у комплементарном приступу у оквиру механизма заштите људских права, који се примарно односе на грађанску одговорност и накнаду штете, као и на одговорност државе за њене системске обавезе. Међутим, ово не сме значити одрицање од кривичне одговорности за коруптивне акте када индивидуална одговорност постоји. Предност оваквог приступа огледа се и у стављању акцента на превентивним, а не на репресивним мерама. Тако, када би постојали поуздани показатељи да се корупцијом крше одређена људска права, држава би била у обавези да покаже да је предузела све одговарајуће мере како би обезбедила реализацију тих права. Када то не би био случај, држава би била одговорна због злоупотребе државних фондова, као и због пропуста да испита случеве корупције, што би на дужи стазе водило ка њеном системском и одговорнијем приступу у сузбијању корупције.

ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ У БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Апстракт: *Сврха овој рада је да прикаже развој и усвојављање кључних европских стандарда у борби против корупције. Рада се фокусира на прелиминарни карактер корупције и узроке збој којих је настала потреба за регулисањем превенције и рејесције корупције на европском нивоу. Разматра се и веза између стандарда који су првобитно настали у оквиру Савеза Европе и регулативе коју је потом усвојила Европска унија. Након тога се приказује и нормативни и институционални оквир Европске уније за борбу против корупције. Наглашава се улога међусобне сарадње држава на европском нивоу која је предуслов ефикасне испраће кривичних дела корупције и прања новца. Циљ овој рада је да нагласи значај сарадње европских држава у превенцији и ефикасној рејесцији корупције.*

Кључне речи: *Корупција, Европска унија, борба против корупције, Савез Европе*

1. ЗАШТО ЈЕ БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ ВАЖНА ЗА ЕВРОПУ?

Корупција као кривично дело или као дефицит интегритета и етичких стандарда има транс-национални карактер. Особа која узима мито у једној држави, често ће покушати да унесе тај новац у легалне токове у другој држави. Државни службеник који сматра да је етички прихватљиво да запосли свог рођака у институцији у којој ради, такву културу ће пренети и у институцији ЕУ ако једног дана добије прилику да ради у њима.

На територији Европе као географског и политичког ентитета, мноштво мањих држава, порозне границе и ЕУ стандард слободног протока робе, људи и капитала доносе низ предности. Са тим предностима долазе и ризици јачања организованог криминала и злоупотреба у јавном и приватном сектору.

Корупција се зато већ дуже време сврстава у ред кривичних дела која припадају корпусу транс-националног криминала: организовани криминал, корупција, прање новца и финансирање тероризма.

С друге стране јасна правила игре, закони који се доследно примењују и транспарентно одлучивање државних институција су услови које захтева свако слободно тржиште. Што се европско тржиште више шири и интегрише то постоји већа потреба за правном сигурношћу и транспарентним одлучивањем за компаније које послују на више територија. Компаније увек сагледавају ове ризике пре одлуке о инвестирању. Ризик да ће нека инвестиција бити успорена зато што службеник који одлучује о нпр. грађевинским дозволама има могућност да арбитарно одлучује о томе коме ће дозволу доделити, дестимулише развој јединственог тржишта. Ово је још један од разлога због којих је проблем корупције дошао у фокус пажње европских држава.

1.1. Правни инструменти Савета Европе

Кључни стандарди за борбу против корупције дефинисани су пре свега у оквиру Савета Европе да бу након оснивања Европске уније били интегрисани и надограђени специфичним потребама Заједнице.

Данас су подједнако актуелни 20 принципа борбе против корупције које је Савет Европе усвојио у виду резолуције 1997. године⁸³.

20 принципа борбе против корупције - Савет Европе

1. ефикасне мере за превенцију корупције и промовисање етичког понашања;
2. координисана криминализација националне и међународне корупције;
3. да се осигура да они који су задужени за спречавање, истрагу, кивично гоњење и суђење уживају независност и аутономију која одговара њиховим функцијама и имају ефикасна средства за прикупљање доказа, заштиту особа које помажу у борби против корупције и очувању поверљивости и истрага;

⁸³ Резолуција о 20 водећих принципа борбе против корупције, Комитет министара савета Европе, 6.11.1997. http://www.antikorupcija_savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/Savet%20Evrope%20Dvadeset%20vode%20C4%87ih%20principa%20u%20borbi%20protiv%20korupcije.pdf

4. одговарајуће мере за одузимање и замрзавање средства стечених корупцијом;
5. мере за спречавање злоупотреба правних лица ради прикривања корупције;
6. обезбеђивање имунитет од истраге, кривичног гоњења или суђење за коруптивна кривична дела у складу са стандардима у демократском друштву;
7. промовисати специјализацију особа или органа задужених за борбу против корупције и обезбедити им одговарајућа средства и обуку за обављање њихових задатака;
8. осигурати да фискално законодавство и власти задужене за његово спровођење доприносе на ефикасан и координисан начин у борби против корупције;
9. осигурати да организација, функционисање и доношење одлука јавне управе узимају у обзир потребу борбе против корупције;
10. осигурати да правила која се односе на права и дужности државних службеника узимају у обзир и борбу против (дисциплинске мере, кодекси понашања, итд);
11. Осигурати да се на активности јавне управе примењују одговарајући поступци ревизије ван јавне управе;
12. подржати улогу који ревизије могу да одиграју у спречавању и откривању корупције ван јавне управе;
13. осигурати да систем јавне одговорности води рачуна о последицама коруптивног понашања јавних службеника;
14. транспарентне процедуре јавних набавки;
15. усвајање кодекса понашања изабраних лица и правила за финансирање политичких странака и изборних кампања;
16. медији имају слободу да преносе информације о питањима корупције и подлежу само ограничењима која су неопходна у демократском друштву;
17. осигурати да грађанско право узима у обзир потребу за борбом против корупције, а посебно осигурава ефикасне правне лекове за оне чија су права и интереси погођени корупцијом;

18. да се подстакне истраживање корупције
19. осигурати да се у сваком аспекту борбе против корупције узимају у избор организовани криминал и прање новца
20. да се у највећој мери развије међународна сарадња у свим областима борбе против корупције

Савет Европе је затим низом конвенција регулисао мере које све државе потписнице треба да спроведу у оквиру сопственог законодавства како би осигурале проактивну превенцију и репресију коруптивног понашања. Кључне конвенције које представљају основ европског правног оквира за борбу против корупције су:

- Кривичноправна конвенција о корупцији (1999.) и додатни протокол⁸⁴
- Грађанскоправна конвенција о корупцији (1999.)⁸⁵

Ове две конвенције саставни су део правног система Републике Србије од 2002. и 2007. године када су у Народној скупштини усвојени закони о потврђивању конвенција.

У члан 2. Грађанскоправне конвенције СЕ даје се јасна дефиниција корупције која представља стандард за сва национална законодавства:

„За потребе ове конвенције, „корупција“ означава 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.“⁸⁶

Још један значајан стандард у борби против корупције на европском нивоу постављен је Кривичноправном конвенцијом о корупцији и односи се на прављење разлике између активног и пасивног подмићивања и третман и једног и другог облика корупције као кривичних дела.

⁸⁴ „Службени лист СРЈ- Међународни уговори“, бр. 2/2002

⁸⁵ „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 102/2007

⁸⁶ Грађанскоправна конвенција о корупцији, члан 2, („Сл. гласник РС - Међународни уговори“, бр. 102/2007)

Члан 2. Кривичноправне конвенције:

Активно подмићивање домаћих државних службеника

Свака потписница ће усвојити такве законодавне и друге мере које могу бити неопходне да би се установило као кривично дело, према њеном домаћем законодавству, када је учињено намерно, обећање, нуђење или давање, од стране било ког лица, директно или индиректно, незаслужене користи било ком њеном државном службенику, за њега или неко друго лице, како би извршило или се уздржало од вршења својих функција.

Члан 3. Кривичноправне конвенције

Пасивно подмићивање домаћих државних службеника

Свака потписница ће усвојити такве законодавне и друге мере које могу бити неопходне да би се установило као кривично дело, према њеном домаћем законодавству, када је учињено намерно, захтевање или прихватање од стране било ког њеног државног службеника, директно или индиректно, незаслужене користи, за њега или неко друго лице, или прихватање понуде или обећања такве користи, како би извршило или се уздржало од вршења својих функција.⁸⁷

Стандарди који су постављени овим конвенцијама представљају доминантне стандарде транспоноване у домаћа законодавства већине држава чланица Савета Европе (СЕ). Кривични законик Републике Србије и други анти-корупцијски закони у значајној мери прате логику и стандарде ових конвенција. Оно што се од сваке државе која је ратификовала конвенцију очекује јесте да усклади своје законодавство и поред тога осигура његову ефикасну и доследну примену. Ефикасна примена закона тренутно представља много већи изазов за значајан број држава, укључујући и Републику Србију.

Савет Европе посебну пажњу поклања и успостављању етичких стандарда у државној управи. Усаглашени кодекси понашања државних службеника представљају једну од првих брана од сукоба интереса и ситне корупције у државној управи. Због тога је Комитет министара СЕ донео „Препоруку о ко-

⁸⁷ Кривичноправна конвенција о корупцији чл. 2 и 3 («Сл. лист СРЈ - Међународни уговори», бр. 2/2002)

дексима понашања јавних службеника⁸⁸ чије доношоње препоручује свим државама чланицама СЕ.

Политичка корупција као један од најризичнијих облика коруптивног понашања, такође је посебно препозната од стране СЕ. Јединствена „Препорука о заједничким правилима против корупције у финансирању политичких странака и изборних кампања“⁸⁹ донета је тек 2003. године као реакција на растући број случајева корупције у финансирању политичких странака и изборних кампања. Проблем политичке корупције појавио се у многим државама оснивачима ЕУ а ескалирао је након отварања источног блока и увођења политичког плурализма.

Као што је раније поменуто, конвенције и препоруке СЕ с разлогом посебно наглашавају да се од држава потписница и чланица очекује ефикасна примена ових стандарда. С обзиром на то да све државе нису имале једнаке капацитете и постизале адекватне резултате у примени антикорупцијских мера, СЕ 1999. године оснива посебно тело названо:

Група држава против корупције (скраћено GRECO или ГРЕКО)

Циљ GRECO је да побољша капацитете држава чланица за борбу против корупције надгледајући поштовање антикорупцијских стандарда Савета Европе.

Чланство у GRECO, није ограничено на државе чланице СЕ. Свака држава може да се придружи обавештавањем генералног секретара СЕ. Свака држава која постане потписница кривичних или грађанскоправних конвенција о корупцији аутоматски приступа GRECO и његовим поступцима процене. Тренутно GRECO чини 50 држава чланица (48 европских држава, Казахстан и Сједињене Државе).

Предност овог механизма је у томе што се процена стања борбе против корупције врши по принципу међусобне процене. Експерти и државни службеници из више држава чине тимове за евалуацију. Њихово директно

⁸⁸ Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials (Adopted by the Committee of Ministers at its 106th Session on 11 May 2000) <https://rm.coe.int/16805e2e52>

⁸⁹ COUNCIL OF EUROPE COMMITTEE OF MINISTERS Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies) [file:///C:/Users/mtrifunovi001/Desktop/Tekst%20pravna%20klinika/Rec\(2003\)4_EN.pdf.pdf](file:///C:/Users/mtrifunovi001/Desktop/Tekst%20pravna%20klinika/Rec(2003)4_EN.pdf.pdf)

искуство у одређеним областима доприноси томе да извештаји и препоруке овог тела буду врло конкретни и објективни. Због тога се ЕУ данас значајно ослања на извештаје GRECO када процењује стање у државма које су у процесу придруживања.

GRECO помаже у препознавању недостатака у националним антикорупцијским политикама, подстичући потребне законодавне, институционалне и практичне реформе. Такође пружа и платформу за размену најбољих пракси у спречавању и откривању корупције. Евалуације које спроводи ово тело фокусирају се на конкретне тематске области које су идентификоване као посебно ризичне за већину држава чланица. До сада је спроведено шест кругова евалуације. Република Србија је до сада учествовала у четири круга. Последњи од њих се бави правосуђем и радом парламента и његове препоруке нарочито су важне за процену реформи у овим областима. Након обављених евалуација и датих препорука GRECO врши и периодичну процену колико су дате препоруке спроведе у свакој од држава и објављује извештаје.

1.2. Европска унија и борба против корупције

Европска унија је дуго примењивала принцип супсидијарности у погледу свих питања која се односе на репресију корупције док је превенција такође била сведена на мере унутар европских институција и препоруке државама чланицама које су се највећим делом односиле на стандарде Савета Европе и УН. Израстањем Уније из економске у политичку заједницу, јача и потреба за координацијом политика држава чланица у погледу борбе против корупције. Први кораци који су предузети односили су се на заштиту финансијских интереса ЕУ. Буџет ЕУ расте, а самим тим и ризик од злоупотреба, проневера и корупције.

1.2.1. Да ли ЕУ има надлежности и нормативни оквир за борбу против корупције?

Уговором о функционисању ЕУ⁹⁰ препознаје се корупција као «европско кривично дело», сврставајући је међу посебно тешка кривична дела с прекограничном димензијом. Уговор предвиђа да за оваква кривична дела могу бити успостављена минимална правила за државе чланице о дефинисању кривичних дела и санкција (члан 83.1. Уговора). Усвајањем Стокхолм-

⁹⁰ Treaty on the Functioning of the European Union *Official Journal C 326*, 26/10/2012 P. 0001 - 0390

ског програма⁹¹ у децембру 2009. године, пружа се оквир за деловање ЕУ у областима правде, безбедности, азила, имиграције и визне политике.

Европска Комисија је добила политички мандат за праћење напретка у борби против корупције и за развијање свеобухватне антикорупцијске политике ЕУ у сарадњи са Групом држава Савета Европе против корупције (GRECO).

У области борбе против корупције, Комисија се према препорукама Стокхолмског програма фокусира на следеће кључне области:

- интегрисање антикорупцијских одредби у хоризонтално и секторско законодавство и политику ЕУ;
- праћење напретка држава чланица у борби против корупције;
- подршка имплементацији антикорупцијских мера на националном нивоу путем финансирања, техничке помоћи и размене искустава као и побољшање квантитативних података о антикорупцијским мерама⁹²

Потреба за успостављањем јасних анти-корупцијских мера унутар институција ЕУ расла је са јачањем улоге Европске заједнице и Уније креирањем нових институција. Већ 1997. године усваја се Директива о борби против корупције у коју су укључени званичници ЕУ или званичници држава чланица⁹³. Ова директива била је одговор на дотада недовољно регулисан систем интегритета и санкција у случају злоупотреба од стране функционера и службеника европских институција. Напори да се обезбеди нормативни оквир за превенцију корупције на нивоу јединственог тржишта Заједнице настављени су доношењем Оквирне одлука из 2003. о борби против корупције у приватном сектору⁹⁴. Ова одлука има за циљ криминализацију и активног и пасивног подмићивања у сфери бизниса.

Европско законодавство предвиђа низ анти-корупцијских мера у другим областима, попут регулатива које третирају домен прања новца и по-

⁹¹ The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/the_stockholm_programme_-_an_open_and_secure_europe_en_0.pdf

⁹² The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/the_stockholm_programme_-_an_open_and_secure_europe_en_0.pdf

⁹³ Convention drawn up on the basis of Article K.3 (2) (c) of the Treaty on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union, OJ C 195, 25.6.1997,

⁹⁴ Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector, OJ L 192, 31.7.2003

ступка јавних набавки као и пореске поступке. Директива о заштити финансијских интереса ЕУ⁹⁵ на једном месту сумира кључна кривична дела која се односе на злоупотребе фондова ЕУ. Усвојена је 2017. године како би се објединила поменута кључна правила у спречавању злоупотреба на европском нивоу.

Последња у низу директива које регулишу ову област је Директива о заштити особа које пријављују кршење права Уније⁹⁶ (узбуњивачи) која је усвојена 2019. године као први свеобухватни акт који осигурава права узбуњивача у ЕУ и заштиту од одмазде због пријаве сумње на корупцију.

1.2.2. Институционални оквир за борбу против корупције у ЕУ

Паралелно са развојем нормативног оквира за борбу против корупције, ЕУ је формирала и институционални оквир који ће допринети спровођењу мера у области владавине права и борбе против међународног криминала. Ове нове институције добиле су улогу да се боре против корупције као „европског кривичног дела“. Формирање нових институција је процес који и данас траје у ЕУ паралелно са јачањем улоге Уније у области владавине права уз поштовање националног законодавства и институционалног оквира. Европске институције тренутно имају улогу да обезбеде ефикасну координацију и размену података између држава чланица. Конкретне истраге доминантно су у надлежности држава уз блиску сарадњу са ЕУ.

Велики корак у формирању нових институција је и успостављање Европског јавног тужилаштва које би до краја 2020. године требало да буде потпуно оперативно. Оно би по први пут добило надлежност за кривично гоњење на над националном нивоу.

Неке од кључних институција за борбу против корупције на нивоу ЕУ које се пре свега фокусирају на истраге и кривично гоњење су:

1.2.2.1. Агенција Европске уније за сарадњу укривичним стварима - EUROJUST

Агенција Европске уније за сарадњу у кривичним стварима - подржава и јача координацију и сарадњу између истражних органа и тужилаштва

⁹⁵ Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, OJ L 198, 28.7.2017.

⁹⁶ Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law OJ L 305, 26.11.2019

држава чланица ЕУ. EUROJUST помаже тужиоцима и другим истражитељима из држава чланица ЕУ у предметима који се односе на тешка кривична дела која утичу на две или више држава чланица или захтева кривично гоњење по истом основу.

Овај орган ЕУ помаже правосудним органима у решавању неких од најозбиљнијих и најсложенијих кривичних дела у Европи. Рад EUROJUST-а омогућава државама чланицама ЕУ да развијају заједничке стратегије и остварују оперативну сарадњу која доводи до конкретних оперативних резултата.

EUROJUST се бави кривичним делима из области високотехнолошког криминала, трговине дрогом, финансијског криминала, укључујући и корупцију, кријумчарења миграната, тероризма и трговине људима. Највећи део истрага које ова институција координира и подржава налазе се у домену финансијског криминала у који се сврстава и корупција.

1.2.2.2. EUROPOL

EUROPOL је кључна агенција ЕУ задужена за полицијску сарадњу. Има улогу да подржи државе чланице ЕУ у спречавању и борби против свих облика међународног и организованог криминала, високотехнолошког криминала и тероризма. EUROPOL пре свега пружа подршку истрагама тешких кривичних дела и делујући као главни центар за размену информација и полицијску сарадњу на европском нивоу.

EUROPOL је агенција ЕУ од 2010. године. Одговоран је Савету министара правде и унутрашњих послова, који чине ресорни министри из свих држава чланица ЕУ. Управни одбор EUROPOL -а чине представници свих држава чланица. На овај начин се поштује надлежност држава чланица у области кривичних истрага и обезбеђује директна координација између полицијских органа.

1.2.2.3. Европска канцеларија за борбу против проневера - OLAF

Европска канцеларија за борбу против проневера истражује злоупотребе буџета ЕУ, корупцију као и озбиљне злоупотребе и кршење кодекса понашања у оквиру европских институција. Такође је задужена и да развија политику Европске комисије за спречавање злоупотреба и проневера европског буџета и институција.

OLAF спроводи независне истраге у случају сумње на преваре и корупцију у вези са ЕУ фондовима како би се осигурало да сав новац пореских обвезника ЕУ буде утрошен у пројекте који могу створити нова радна места и економски раст у Европи;

OLAF се дакле превасходно бави заштитом финансијских интереса ЕУ и осигурањем високог нивоа интегритета запослених у европским институцијама. Службеници ове агенције баве се истрагама у вези трошења ЕУ фондова (структурни фондови за државе чланице, аграрни фондови, помоћ државама ван ЕУ, итд). Поред тога, баве се и истрагама у случају штете по буџет ЕУ због избегавања плаћања царина или пореза.

1.2.2.4. Европски јавно тужилаштво

Европско јавно тужилаштво је потпуно нов орган ЕУ. Уредба о успостављању Европског јавног тужилаштва под појачаном сарадњом је ступила на снагу новембра 2017⁹⁷. Тужилаштво је формирано 2019. и треба да почне да функционише у пуном капацитету до краја 2020. године. Оно ће бити независно и децентрализовано тужилаштво Европске уније, са надлежношћу да истражује и процесуира кривична дела против буџета ЕУ, као што су проневере, корупција или тешке прекограничне пореске утаје.

Тренутно само органи држава чланица ЕУ могу да процесуирају злоупотребе буџета ЕУ до самог краја поступка. Постојећим ЕУ органима као што су EUROJUST, EUROPOL и OLAF недостају потребна овлашћења за кривично гоњење у односу на национални правосудни систем што ствара проблеме у ефикасном процесуирању тешких кривичних дела на европском нивоу.

Европско јавно тужилаштво радиће као јединствена канцеларија у свим земљама чланицама ЕУ и комбиноваће европске и националне истраге у домену злоупотребе буџета ЕУ у јединствен, непристрасан и ефикасан приступ. Европско јавно тужилаштво биће устројено на два нивоа: централном и државном.

Централни ниво ће се састојати од главног европског тужиоца, његова два заменика, 22 европска тужиоца (по један у свакој земљи чланици). Децентрализовани ниво састоји се од европских тужилаца који ће бити ло-

⁹⁷ Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (*'the EPPO'*) OJ L 283, 31.10.2017, p. 1–71 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV) <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj>

цирани у земљама чланицама ЕУ. Централни ниво ће надгледати истраге и кривично гоњење које се спроводи на националном нивоу. По правилу, тужиоци ЕУ ће спровести истрагу и кривично гоњење у својој земљи.

Права осумњичених и оптужених биће загарантована стандардима законодавства ЕУ и националног законодавства. Европско јавно тужилаштво ће свакако морати да осигура да његове активности поштују сва права загарантована Повелом о основним правима ЕУ, укључујући право на правично суђење и право на одбрану. Поступци Европског јавног тужилаштва биће подвргнути судској контроли од стране националних судова. Такође и Европски суд правде ће имати овлашћења да обезбеди доследну примену права ЕУ.

Успостављање овог тужилаштва представља прекретницу у развоју надлежности ЕУ у области правосуђа у односу на досадашњи строго дефинисани суверенитет националног проавосуђа и истражних органа. За следеће кораке у овом процесу кључна је обавезијућа Директива (ЕУ) 2017/1371 о борби против злоупотреба против финансијских интереса Уније (скраћено „PIF Directive“) која ће у потпуности обезбедити ефикасан рад Тужилаштва. Ова Директива додатно обезбеђује усклађивање дефиниција кривичних дела у локалном законодавству као и прописаних санкција и рокова застаревања кривичних дела која утичу на финансијске интересе Уније.

2. ЗАКЉУЧАК

На основи изнетих чињеница у овом тексту, можемо закључити да европски стандарди у борби против корупције представљају један врло динамичан систем који се стално развија.

Прве основе стандарда у борби против корупције на модерном европском нивоу црпимо из нормативног и практичног деловања у оквиру Савета Европе. Кривичноправна и грађанскоправна конвенција СЕ представљају стандард и основу европске анти-корупцијске праксе као и део нормативног оквира у Републици Србији. Паралелно са процесом усвајања међународних конвенција текао је и процес развоја Европске уније од доминантно економске заједнице ка политичкој заједници. ЕУ препознаје потребу за ефикасном сарадњом и наднационалним нивоом координације у борби против корупције и зато крајем 90тих и након 2000. године почиње интензивно да успоставља сопствени нормативни и институционални оквир.

Ипак, до данас остаје отворено питање где се може повући најприроднија граница између самосталности и суверености националних законодавстава, правосудног и других система у односу на ефикасну наднационалну превенцију и репресију корупције на нивоу ЕУ уз поштовање принципа супсидијарности.

Европска унија за сада јача своје надлежности пре свега у заштити финансијских интереса т.ј. буџета ЕУ и међународног криминала, док се на нивоу држава чланица решавају питања превенције и борбе против корупције у најширем смислу.

Формирање Тужилаштва ЕУ представља прекретницу у овом процесу и означава ново поглавље у борби против криминала и корупције на нивоу ЕУ. Наслеђе и пракса Савета Европе заједно са новом праксом ЕУ паралелно ће се развијати у годинама које долазе и значајно утицати на правосудне и истражне органе држава чланица и кандидата за чланство. Због тога је за Републику Србију, као државу кандидата, веома важно да прати динамику развоја ових стандарда и успостаља благовремену сарадњу са старим и новим институцијама ЕУ које ће се активно бавити превенцијом и репресијом корупције.

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ И НОРМАТИВНИ ОКВИР ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У КОНТЕКСТУ ЕУ ИНТЕГРАЦИЈА - НОВИ НАЦРТ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА ПРЕГОВАРАЧКО ПОГЛАВЉЕ 23⁹⁸

Апстракт: *Пићање институционалног и нормативног оквира борбе против корупције приказано је кроз актуелни нацрт Акционог плана за поглавље 23. Поред најзначајнијих институција и њихове улоге у борби против корупције у Србији, у раду су представљени и актуелни предлози за институционалне измене у циљу праћења и координације испуњености мера из Акционог плана за поглавље 23. Истовремено, рад уружа прећед значајних законских и подзаконских одредаба везаних за поље борбе против корупције.*

Кључне речи: *корупција, акциони план, праћење, рејесија, превенција.*

Србија већ другу годину за редом нема важећи стратешки документ за борбу против корупције. Национална стратегија за борбу против корупције била је донета за период 2013-2018. Упоредо са применом националног стратешког документа, као један од услова за почетак преговора са ЕУ, Влада Србије је у априлу 2016. усвојила Акциони план за поглавље 23 (у даљем тексту: АП 23), у оквиру којег се борба против корупције третира као једна од три тематске целине (уз правосуђе и основна права). АП 23 је заснован на препорукама са скрининга и прелазним мерилима које је формулисала Европска комисија. Услед тога, нису разрађивана питања борбе против корупције у свим областима, већ само у оним која су као приоритетна опажена током припреме за почетак преговора. Првобитно је АП 23 био осмишљен тако да се све обавезе испуне до краја 2018, са амбициозним планом приступања Србије ЕУ. Ништа мање амбициозним се чине рокови у тренутно актуелном нацрту ревидираног АП 23, где су задаци постављени за период 2020-2023. Без обзира на бројне недостатке, овај документ представља кључни инструмент јавних политика Србије за борбу против корупције у овом тренутку, и као такав може да послужи за анализу нормативног и институционалног оквира.

⁹⁸ Напомена: Текст је припремљен пре него што је објављен ревидирани Акциони план за поглавље 23, који је Влада Републике Србије усвојила у јулу 2020. године.

1. МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ И НОРМАТИВНИ ОКВИР

За борбу против корупције постоје развијени међународни стандарди, па се у уводу АП 23 констатује да је Србија ратификовала све најзначајније међународне инструменте у области борбе против корупције, те да су закони и други прописи у највећој мери усклађени са прихваћеним међународним стандардима. У циљу превазилажења недостатака у законодавним решењима, представници Србије су „активно укључени у процену компатибилности европских и међународних организација, као што је процена од стране Групе држава против корупције (GRECO) и Канцеларије УН за дроге и криминал (UNODC)“. Ове оцене би требало узети са извесном резервом⁹⁹.

АП 23 даље препознаје 21 кључни закон и пет међународних конвенција. О некима од њих ће бити више речи у поглављима о превенцији и репресији корупције.

2. КООРДИНАЦИЈА И НАДЗОР НАД СПРОВОЂЕЊЕМ АНТИКОРУПЦИЈСКИХ МЕРА

2.1. Координационо тело и праћење примене Стратегије и АП из 2013

Србија је успоставила веома сложен систем у вези са спровођењем својих антикорупцијских мера. У томе су учествовали Координационо тело за примену Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције, Агенција за борбу против корупције и Савет за борбу против корупције. Према том систему, координацију спровођења мера из Стратегије за борбу против корупције вршило је Координационо тело, а Министарство правде пружало је административну подршку путем своје организационе јединице - Групе за координацију. Савет и Министарство правде је требало да учествују у процесу координације.

Одлуку о оснивању Координационог тела Влада је донела 07.08.2014. На челу овог тела био је председник Владе, а чланови министар правде, министар финансија и члан Савета за борбу против корупције. Било је предвиђено да председник Владе решава проблеме који настају у примени стратешких докумената, усмерава спровођење антикорупцијских мера и одржава

⁹⁹ Наиме, иако јесте тачно да антикорупцијско законодавство Србије у великој мери одговара стандардима из ратификованих конвенција, усклађеност никада није проверена у целости, већ само за поједине одредбе. То је, на пример, приступ GRECO приликом њихових евалуација. Поред тога, оцена остварености многих међународних стандарда може се различито тумачити (да ли је неки правни механизам „одговарајући“, да ли је казна „одвраћајућа“, да ли је институција „независна“ и слично).

састанке најмање једном у шест месеци. Према јавно доступним подацима, таквих састанака није било за све време рада Владе Србије којој је истекао мандат 2020, а која је изабрана 2017.

У уводу ревидираног АП 23 се наводи да „упркос уложеним напорима, систем координације није успео да оствари зацртане циљеве.“

2.2. Визија будуће координације

„Гап анализа имплементације Националне стратегије за борбу против корупције, плана за њено спровођење и Акционог плана за Поглавље 23“, спроведена у оквиру ИПА пројекта „Превенција и борба против корупције“ је имала за циљ да предложи мере за превазилажење идентификованих препрека за спровођење антикорупцијских мера. Та анализа је констатовала да је политички ниво одлучивања био оптерећен „словима административног и техничког нивоа“. Зато је препоручено да за координацију спровођења мера буде именован службеник у кабинету председника Владе, да Министарство правде добије улогу секретаријата за координацију на политичком нивоу, као и јасна овлашћења за издавање упутстава за координацију спровођења мера.

Према визији будућег устројства, овај координациони механизам би требало користити за координацију мера Оперативног плана за спречавање корупције у областима од посебног ризика. Тај Оперативни план би представљао „преглед свих антикорупцијских политика од 2005. године“, „њихов ниво спровођења, као и процену утицаја спроведених мера“. Каже се и да би овај оперативни план представљао главну основу за израду нове амбициозне националне стратегије и да би „премостио“ период до њеног доношења.

Овако конципирани Оперативни план се може похвалити из једног разлога – то ће бити прилика да се сагледају ефекти свих оних мера које су у прошлости биле означене као антикорупцијске. С друге стране, фокусираност на мере које су биле планиране у прошлости, при чему се већ сада зна да многе од њих нису биле уопште спроведене или да нису биле добро осмишљене, представља својеврсни губитак времена које би могло бити искоришћено за осмишљавање оних мера које одговарају актуелним потребама.

У новом устројству постојаће Координационо тело за спровођење Оперативног плана и три Имплементационе групе. Задржава се концепт према којем ће телом председавати председник Владе, поред којег се помиње и министар правде (нејасно, можда као копредседавајући или као заменик). Чланови ће бити и министри унутрашњих послова, финансија, просвете, државне управе и локалне самоуправе и здравља.

Координационо тело би осигуравало координацију на политичком нивоу за спровођење активности, доносило смернице, надгледало рад имплементационих група и „брзо решавало проблеме који се јављају у процесу имплементације“. Имплементационе групе би се састојале од представника водећих институција одговорних за спровођење активности у одређеној области. Ове групе би биле одговорне за оперативно и техничко управљање потребно за спровођење активности у предвиђеним временским оквирима. Групе би слале кварталне извештаје Координационом телу, укључујући и информације о препрекама и ризицима.

2.3. Надзор над спровођењем стратешких аката

Надзор над спровођењем антикорупцијских мера поверен је Агенцији за борбу против корупције, на основу Закона којим је основана, већ читаву деценију. Од септембра 2020. надлежности Агенције ће бити уређене Законом о спречавању корупције. Поменута ГАП анализа је препоручила јачање надзора, тако што би Агенција проактивно тражила информације, али и била отворена за помоћ и подршку органима. Нови закон ће коначно проширити надлежност Агенције на надзор над спровођењем АП 23, потпоглавље Борба против корупције, као и над свим будућим стратегијама и акционим плановима у области превенције и репресије корупције.

2.4. Виши ниво координације

Координација има још један ниво – за цело преговарачко поглавље 23, где би требало да постоји „Координационо тело за ПГ 23“. Председник преговарачке групе за ПГ 23 или заменик председника присуствоваће свим састанцима Координационог тела за спровођење Оперативног плана. Он ће обавештавати Координационо тело о спровођењу активности из дела АП 23 који се односи на борбу против корупције и „извештаваће о свим нерешеним питањима која захтевају политичку координацију на високом нивоу, у циљу подстицања АП 23 ка пуној и благовременој примени и одржавања доследности у антикорупцијским политикама у земљи“.

2.5. Секретаријат Координационог тела и задаци Координационог тела за спровођење АП 23

Планирано је да се успостави Секретаријат Координационог тела за спровођење Акционог плана за поглавље 23, који би чинили „независни стручњаци са доказаним искуством у области Поглавља 23“. Секретаријат би био задужен за анализирање прикупљених података, припрему процене резултата примене, листу критичних тачака, као и за израду Методологије за праћење Акционог плана.

Координационо тело извештава, даје препоруке и покреће механизам раног упозоравања у случају кашњења или других проблема у спровођењу Акционог плана. Уколико механизам раног упозоравања не донесе резултат, Координационо тело дужно је да о томе, мимо редовног временског оквира за извештавање, обавести Владу, како би покренуло њену интервенцију подстицања имплементације Акционог плана.

2.6. Оцена координационог механизма

Не спорећи потребу да се обезбеди координација активности, чини се да ће планирани механизам створити непотребна преклапања. Тако ће се представници Министарства правде налазити на челу оба координациона тела, док ће Агенција за борбу против корупције бити надлежна за надзор над спровођењем дела АП, а уједно ће бити у телу које координише спровођење целог АП.

Чини се да приликом осмишљавања овог сложеног механизма нису ваљано сагледани разлози због којих претходни стратешки акти нису били спроведени како је било предвиђено. Пошто проблем није била недовољна координација предузетих активности, већ неиспуњавање обавеза, то се проблем не може ни решити кроз додатну координацију. Тај се проблем може решити једино кроз механизам који би обезбедио адекватне санкције за оне који не испуне обавезе на ваљан начин и у предвиђеном року. Будући да је најчешће реч о политичким функционерима који су одговорни за такве пропусте, примерен механизам би било утврђивање њихове политичке одговорности, а на основу извештаја о надзору, који, када је реч о антикорупцијским мерама, Агенција за борбу против корупције подноси Скупштини.

3. НОРМАТИВНИ ОКВИР ЗА ПРЕВЕНЦИЈУ КОРУПЦИЈЕ

По виђењу аутора АП23, нормативни оквир превенције корупције у Републици Србији чине: Закон о финансирању политичких активности¹⁰⁰; Закон о Агенцији за борбу против корупције¹⁰¹; Закон о спречавању корупције¹⁰² – у примени од 1. септембра 2020. године; Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја¹⁰³; Закон о јавним набавкама¹⁰⁴; нови Закон о јавним набавкама – у примени од 1. јула 2020. године¹⁰⁵; Закон о приватизацији¹⁰⁶; Закон о заштити узбуњивача¹⁰⁷; Закон о лобирању¹⁰⁸ и Закон о Државној ревизорској институцији¹⁰⁹.

Критеријуми на основу којих је извршен одабир ових закона су дискутабилни. За неке од њих нема сумње да представљају антикорупцијске законе. Тако, Закон о Агенцији за борбу против корупције садржи низ мера које се односе на спречавање и решавање сукоба интереса јавних функционера, пријављивање њихове имовине, прихода и поклона, раздвајање политичке од јавне функције и слично. С друге стране, нису наведени прописи који садрже правила о спречавању и решавању сукоба интереса код јавних службеника, запослених у јавним установама и у правосуђу. Такође, може се тврдити да се кроз норме о финансирању политичких активности спречавају неки облици политичке корупције, на пример, кроз забрану појединих видова финансирања и контролу законитости финансирања странака, коалиција и група грађана које утичу на креирање јавних политика. Слично се може рећи и за правила о лобирању, која би требало да осветле неке од канала утицаја на процес доношења одлука. Међутим, сличну сврху имају и норме о јавним расправама у припреми прописа, али се закони који уређују ту материју не налазе на списку.

На списку се оправдано налази Закон о јавним набавкама, који уређује један од механизма закључивања послова са државом, смањујући дискре-

¹⁰⁰ „Службени гласник РС”, бр. 43/11, 23/14 и 88/19

¹⁰¹ „Службени гласник РС”, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – УС, 67/13 – УС, 8/15 – УС и 88/19

¹⁰² „Службени гласник РС”, бр. 35/2019 и 88/19

¹⁰³ „Службени гласник РС”, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010

¹⁰⁴ „Службени гласник РС” бр. 124/12, 14/2015 и 68/2015

¹⁰⁵ „Службени гласник РС”, бр. 91/19

¹⁰⁶ „Сл. гласник РС” број 83/14, 46/15 и 112/15

¹⁰⁷ „Службени гласник РС” број 128/2014

¹⁰⁸ „Сл. гласник РС” бр. 87/18”

¹⁰⁹ „Службени гласник РС” 101/2005, 54/2007, 36/2010 и 44/2018 - др. закон

цију при одлучивању. На списку се из сличног разлога налази и Закон о приватизацији. Међутим, по истој логици би морали бити укључени и прописи који уређују располагање средствима у својини државе, закони који уређују расподелу средстава на конкурсима за организације цивилног друштва и медије, прописи који уређују доделу субвенција и других видова државне помоћи као и закључивање уговора о јавно-приватном партнерству. На списку се нашао Закон о Државној ревизорској институцији, али не и Закон о буџетском систему, иако су управо у њему прописана основна правила чије поштовање оцењује та институција. Закон о заштити узбуњивача по својим кључним својствима јесте и превентивни, али и пропис који би требало да послужи успешнијем откривању и решавању случајева сумњи на корупцију. На списку нема ни посебних прописа који уређују рад јавних предузећа и јавних установа. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја несумњиво доприноси превенцији корупције, кроз омогућавање грађанима да траже информације о раду државних органа. Међутим, на сличан начин су превентивне и норме многих других прописа који обавезују органе власти да проактивно објаве информације о свом раду.

4. ИНФРАСТРУКТУРА ПРЕВЕНЦИЈЕ КОРУПЦИЈЕ

4.1. Институције - Општи преглед

Као најважнији органи и тела који делују у области превенције корупције идентификовани су: Савет за борбу против корупције Владе Србије, Агенција за борбу против корупције, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, као и Државна ревизорска институција, а као кључна питања превенције корупције сукоб интереса, финансирање политичких активности, приступ информацијама, јавне набавке, заштита узбуњивача и професионализација и интегритет државне управе. И овде се може приметити непотпуност и недоследност приступа. Тако су са списка превентивних органа изостављени они који специјализовано делују у области јавних набавки – Канцеларија за јавне набавке (надлежна за мониторинг), Републичка комисија за заштиту права (пара-судско тело које решава по захтевима за заштиту права, еквивалентних жалби) и Министарство финансија (надлежно да врши надзор над извршењем уговора о јавним набавкама). На списку нема ни појединих других независних државних органа, којима борба против корупције није основна улога, али могу допринети да се неки проблеми реше – Заштитник грађана и Фискални савет.

Упадљиво је и одсуство идентификације органа који би помогли професионализацију и интегритет у државној управи, као што је, на пример, Високи службенички савет.

4.1.1. Агенција за борбу против корупције

Као кључну меру за превенцију корупције аутори АП 23 су видели доношење новог закона о Агенцији за борбу против корупције (Закон о спречавању корупције). Каже се да овај закон свеобухватно уређује област превенције корупције, што није тачно, јер је заправо реч о пропису који уређује само она питања за која је надлежна Агенција за борбу против корупције, и то не сва, јер су неке од области њеног рада уређене посебним прописима (лобирање и финансирање политичких субјеката).

Агенција је независни државни орган, који годишње извештаје о свом раду и степену реализације стратешких докумената у области борбе против корупције подноси Народној скупштини. Агенција има широк спектар надлежности, који се односе на решавање о неспојивости јавних функција и сукобу интереса, контролисање имовине јавних функционера и вођење регистра јавних функционера, имовине и поклона; контролисање финансирања политичких субјеката, решавање по представкама грађана, едукацију, надзор над спровођењем стратешког оквира, анализу прописа, итд. Приказано је да је на основу препорука GRECO и анализе која је за ту сврху спроведена¹¹⁰, усвојен нови систем рада Агенције, где Одбор (сада Веће) има само другостепену надлежност у односу на одлуке директора. Избор директора и чланова Одбора „мора бити подређен начелу меритократије“. Заиста, нови закон је донео правила која предвиђају да и чланови Већа (ранијег Одбора) морају поседовати одређена стручна знања.

Препоручено је да Агенција има право на директни електронски приступ базама података релевантних државних органа и да друга правна лица имају унапређену сарадњу са Агенцијом и достављање тражених релевантних података. Спорна је, међутим, тврдња да нови закон додатно оснажује независност Агенције за борбу против корупције. Наиме, у процесу избора челника Агенције, како Већа, тако и директора, сада ће бити значајно већи простор за политички утицај. Након спроведеног конкурса, избор ће зависити од одлуке скупштинске већине. У ранијем правном оквиру, значајан део чланова Одбора биран је искључиво на предлог неполитичких инсти-

¹¹⁰ „Препоруке за правне одредбе за пуну транспозицију GRECO препоруке бр. 13. у Нацрт закона о спречавању корупције у Републици Србији“

туција (удружења новинара, Адвокатска комора, ДРИ, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Заштитник грађана, као и Врховни касациони суд), а директора је на конкурс бирао Одбор.

Истиче се да нови Закон о спречавању корупције редефинише и унапређује појмове сукоба интереса и неспојивости јавних функција, даје Агенцији нове алате за контролисање имовине јавних функционера и вођење регистра јавних функционера, имовине и поклона, иако су промене у том погледу испод стандарда које је сама Агенција предложила на почетку ревизије закона. Каже се и да је Агенција експлицитно овлашћена за подношење захтева за покретање прекршајног поступка и подношење кривичних пријава, иако та овлашћења ни до сада нису била спорна. Агенција је такође, почев од августа 2019, добила и надлежности у вези са Законом о лобирању, где води Регистар лобиста и врши надзор над лобистима и лобираним лицима. У вези са овим потребно је истаћи да надзор који се врши над лобираним лицима у самом Закону није довољно развијен. Надзорни механизми уопште нису предвиђени када је реч о неформалним сусретима где се фактички врши лобирање на начин који није у складу са одредбама тог закона.

4.1.2. Савети за борбу против корупције

Задатак Савета за борбу против корупције, тела које је формирано Одлуком Владе још 2001. године¹¹¹, јесте да сагледа активности у области борбе против корупције, да предлаже Влади мере које треба предузети у циљу ефикасне борбе против корупције, као и да прати њихово спровођење и даје иницијативе за доношење прописа, програма и других аката и мера у тој области. У својству саветодавног тела извршне власти, Савет за борбу против корупције редовно је сачињавао и Влади подносио извештаје и иницијативе о феноменима системске корупције. Наводи се да је „стратешко опредељење да се осигура виши ниво интеракције између ова два тела“.

Одлука Владе о оснивању Савета је неколико пута мењана, а последњи пут 2006. године. У међувремену је 2005. године донет нови Закон о Влади¹¹², али Одлука о оснивању Савета није усклађена са новим Законом о Влади. У АП 23 се наводи да је „овакво стање допринело отежаном раду Савета“. Међутим, таква оцена је неутемељена, јер је рад овог тела био заснован на истим начелима све време од оснивања. Главни чинилац који је је утицао на

¹¹¹ „Сл. гласник РС“ бр. 59/01

¹¹² „Сл. гласник РС“ бр. 55/2005, 71/2005 - испр, 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 – одлука УС, 72/2012, 7/2014 – одлука УС, 44/2014 и 30/2018 – др. закон

степен делотворности ангажовања Савета је непоступање Владе по извештајима које ово тело сачињава. Други битан чинилац јесте поступање Владе у погледу именована нових чланова, где су, насупрот ранијој устаљеној пракси, предлози за именовање који долазе од Савета игнорисани.

4.2. Релевантна правила у области превенције

4.2.1. Закон о финансирању политичких активности

Примена Закона о финансирању политичких активности је (још 2013.) показала да би „измене појединих законских решења довеле до бољег спровођења у пракси, а нарочито одредбе које се тичу механизма за контролу финансијских извештаја, обавезу достављања и санкција за недостављање извештаја“. Измене овог закона из 2014. не само да нису биле у складу са ранијим стратешким актима, већ су створиле и нове проблеме (нпр. могућност коришћења буџетских дотација за редован рад политичких странака за финансирање изборне кампање). Слично томе, констатују се и измене из децембра 2019, без њихове оцене у контексту стратешких аката.

Управо је овај закон добар пример да се покаже шта је главни разлог неуспеха у стратешком приступу борбе против корупције. Док су код других прописа које је требало донети или изменити пролазиле године а да то није учињено (на пример, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја), овај је Закон мењан од 2013. чак два пута – а да ни једна од тих измена није била заснована на ономе што је писало у стратешким актима и анализи која је спроведена управо како би послужила као основ за промене.

4.2.2. Области сукоба интереса

За питање спречавања и отклањања сукоба интереса у Републици Србији, тврди се како је стање значајно побољшано Законом о државним службеницима¹¹³. Такође, Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе¹¹⁴ уређено је спречавање сукоба интереса запослених у органима АП и ЈЛС (чл. 9. и чл.39-46.), Законом о запосленима у јавним службама¹¹⁵ (просвета, наука, култура, здравство, социјална заштита) уређено је спречавање сукоба интереса у раду ових за-

¹¹³ „Сл. гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 - исправка, 83/05 - исправка, 64/07, 67/07 - исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18

¹¹⁴ „Сл. гласник РС“, бр.21/16,113/17-др.закон и 95/18

¹¹⁵ „Сл. гласник РС“ бр. 113/17, 95/18

послених (чл. 27. и 28.), а Законом о јавним агенцијама¹¹⁶ уређено је да се на запослене у јавним агенцијама сходно примењују прописи који се односе на спречавање сукоба интереса државних службеника. Тиме је, како се тврди, „уз предвиђене измене концепта сукоба интереса јавних функционера, у потпуности заокружен систем спречавања сукоба интереса у јавној управи“. Једна од области које ни након ових измена нису покривене јесте сукоб интереса код запослених у јавним предузећима и другим предузећима у државном власништву.

4.2.3. „Незаконито богаћење“ и повезана питања (контрола имовине функционера, испитивање порекла имовине)

Једно од питања која се обрађују у АП 23 јесте и „незаконито богаћење“. Ово питање се погрешно третира у области превенције корупције, иако је оно од значаја за њену репресију. Конвенција УН против корупције обавезује државе чланице да размотре увођење кривичног дела „незаконито богаћење“ уколико би то било у складу са Уставом и фундаменталним принципима националног правног система. Кривично законодавство Републике Србије још увек не прописује наведено кривично дело, а тврди се да је разлог за то могућа „супротност са основним начелима кривичног права и принципима индивидуалне одговорности учиниоца“.

Ова тврдња није образложена, а поред тога је у нескладу са чињеницом да су у правни систем Србије, пре више од деценије, уведени правни механизми који имају веома сличне последице. Наиме, Законом о одузимању имовине проистекле из кривичног дела¹¹⁷, већ је постављен концепт који омогућава да се привремено или трајно одузме имовина од лица осумњиченог за вршење појединих кривичних дела, те да је то лице у обавези да докаже законитост стицања. Евентуално кривично дело незаконитог богаћења подразумевало би овај вид одговорности за намерно стицање имовине од стране јавног функционера или јавног службеника за које не постоји законити основ. Када би постојало такво кривично дело тужилац би морао да учини вероватним да постоји несразмера између имовине и законитих прихода и не би морао да доказује постојање сумње у неки конкретан акт корупције, који је извор таквих прихода.

Агенција за борбу против корупције тренутно има надлежност да прати и контролише извештаје о имовини и приходима функционера, а у случају

¹¹⁶ „Сл. гласник РС“, бр. 18/05, 81/05 - исправка, 47/18

¹¹⁷ „Сл. гласник РС“, бр. 32/2013, 94/2016 и 35/2019.

евентуално утврђених неправилности, не постоје јасни механизми за санкционисање. Контрола имовине и прихода је посебно значајна и са аспекта спровођења финансијских истрага и улажења у траг приходима стеченим криминалним активностима. Стратешки акти из 2013. и 2016. идентификовали су потребу свеобухватне анализе институционалног и правног оквира ради изналагања ефикасног решења за случајеве незаконитог богаћења.

Према постојећим оценама, глава кривичних дела против привреде у Кривичном закону Србије у великој мери је усаглашена са Кривично-правном конвенцијом о корупцији, Конвенцијом УН против корупције, Конвенцијом о борби против корупције страних функционера у међународним трансакцијама и другим међународним инструментима, што је констатовано и у GRECO Извештају за трећи круг евалуације. Србија је новембра 2016. године усвојила опсежне измене и допуне Кривичног законика¹¹⁸ којим је ревидирана глава кривичних дела против привреде и глава кривичних дела против службене дужности. Такође, новембра 2016. године усвојен је нови Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције¹¹⁹, којим су уведени потпуна специјализација, полиције тужилаштва и суда, за ову врстукривичних дела, као и савремени алати за процесуирање ових кривичних дела. Такође, Закон о пореском поступку и пореској администрацији предвиђа механизме унакрсне провере имовине.

Поврх свега тога, у марту 2020. је усвојен Закон о утврђивању порекла имовине и посебном порезу, за који се каже да је успоставио „систем процене и опорезивања нелегалне имовине.“ То у ствари није тачно, зато што би се опорезовала имовина за коју нема доказа да је легално стечена (што не значи да је она доказано нелегална). Поред тога, упитно је да ли би предмет опорезивања могла да буде имовина која је иницијално била незаконито стечена, али је услед протеча времена престао да важи правни основ за њено одузимање од власника. Доношење овог закона није било предвиђено ни једним стратешким актом у области борбе против корупције. Ипак, и поред тога, предлагачи су представили закон као антикорупцијски. У самим његовим одредбама нема ни једне која би се посебно односила на јавне функционере и јавне службенике, као могуће актере корупције. Напротив, мере за опорезивање по посебној стопи се према овом закону могу једнако применити на било којега грађанина, а критеријуми на основу којих се сачињава план провере ће бити тајни.

¹¹⁸ „Сл. гласник РС“ бр. 94/16“

¹¹⁹ „Сл. гласник РС“ бр. 94/16 и 87/18 – други закон“

4.2.4. Приступ информацијама од јавног значаја

Право грађана на слободан приступ информацијама од јавног значаја установљено је Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Упркос чињеници што се важећи Закон заснива на високим међународним стандардима остваривања права из угла начина заштите права, обухвата органа, броја и природе изузетака од начела слободног приступа информацијама и сличних критеријума, пракса примене овог закона, према оценама из АП 23, говори да га је неопходно побољшати.

АП 23 наводи као позитивне кораке то што је спроведена „Анализа примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, са препорукама за његову измену» и што су „током процеса израде измена и допуна Закона, коментари стручњака SIGMA уврштени у Нацрт закона у највећој могућој мери“.

С друге стране, АП 23 пропушта да наведе да Анализа примене Закона уопште није сагледала сва битна питања, а да су поједине препоруке ишле директно на уштрб остваривања права јавности да зна; да поједине препоруке експерата SIGMA, домаћих невладиних организација и медија, као и самог Повереника нису прихваћене у досадашњим нацртима измена овог закона, при чему је највећи проблем питање приступа информацијама о раду предузећа која су у индиректном власништву државе; и најважније, да највећи проблем у пракси представља нефункционисање система за извршење коначних одлука Повереника по жалбама, где сама Влада Србије пропушта да изврши своју (постојећу) законску обавезу.

4.3. Антикорупцијски механизам - Професионализација јавне управе

Један од најважнијих циљева претходне Стратегије реформе државне управе за период од 2004. до 2013. године била је професионализација и деполитизација државне управе. У овој области, као што се признаје у АП 23, био је остварен незнатан напредак, „због чега Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, усвојена у фебруару 2014. године, обезбеђује наставак започетих реформских активности и проширује их са система државне управе на систем јавне управе“. Два кључна циља нове стратегије који се односе на деполитизацију јавне управе су успостављање усклађеног јавно-службеничког система заснованог на заслугама и унапређење управљања људским ресурсима, као и јачање транспарентности, етичности и одговорности у обављању послова јавне управе.

На основу ових аката се, између осталог спроводи „свеукупна реформа нормативног оквира који уређује систем радно-правних односа и плата запослених у јавној управи, са циљем да се, на јединственим основама унапреди правни оквир којим је регулисан положај запослених у јавној управи, а у складу са принципима деполитизације, професионализације и мериторности, а донети су или измењени и прописи који се односе на запослене у појединим деловима јавног сектора.

„У државно службенички систем уведен је систем компетенција у све функције управљања људским ресурсима, у циљу побољшања и унапређења поступка запошљавања односно јачања конкурсног поступка у коме се омогућава већа објективност, непристрасност и транспарентност, затим унапређења система оцењивања и јачања везе са стручним усавршавањем и др.“ Међутим, у потпуности је изостао осврт на најкрупнији проблем – чињеницу да и поред постојања законске обавезе да на положаје поставља службенике након спроведеног конкурса, Влада и даље упорно одржава „в.д. стање“ у приближно две трећине органа државне управе.

4.4. Антикорупцијски механизам - Заштита узбуњивача

Народна скупштина је у новембру 2014. године усвојила Закон о заштити узбуњивача, који је ступио на снагу у јуну 2015. године. Основни циљ овог закона је успостављање ефикасне и делотворне заштите узбуњивача. Поред успостављања адекватног нормативног оквира, предвиђено је и низ мера за ефикасну примену прописа у пракси и подизање свести о значају и начинима заштите узбуњивача. У ту сврху, како је наведено, организоване су обуке за судије. Примена Закона о заштити узбуњивача „редовно се прати кроз израду годишњег извештаја Министарства правде“, а од почетка примене Закона о узбуњивачима (05. јун 2015. године) до 31. децембра 2019. године, у свим судовима у Републици Србији примљено је 774 предмета који се односе на ову материју.

Истиче се и да је „Закон о заштити узбуњивача у светској стручној јавности окарактерисан као „златни стандард“ заштите узбуњивача“. На крају се напомиње да ће Србија „у наредном периоду пратити ефекте Закона о заштити узбуњивача у погледу поступања државних органа по пријавама узбуњивача.“

И у овој области АП 23 изоставља неке од најбитнијих информација. Прва је свакако то да систем праћења примене Закона уопште не обезбеђује да се прати поступање свих обвезника примене (сви органи власти,

сва правна лица), већ само судова и министарстава. Поред тога, праћење се врши само у вези са пружањем заштите узбуњивачима, а не и у вези са поступањем по њиховим пријавама. Иако је приликом доношења било истицано да се овај закон доноси како би се повећао број пријављених случајева корупције, не само да нема доказа да је овај циљ остварен, већ не постоји ни механизам који би обезбедио праћење његовог остваривања. Најзад, у пракси се показало да поједине одредбе закона не пружају заштиту узбуњивачима онда када је то било битно, укључујући и парадигматичан случај узбуњивача из државног предузећа „Крушик“, против којег је предузето кривично гоњење због тога што је изнео у јавност податке са ознаком поверљивости. То је оголило чињеницу, познату још у време доношења, да овај закон не штити узбуњиваче у ситуацијама када кроз узбуњивање учине нешто што се по другим прописима сматра противправним.

4.5. Антикорупцијски механизам- Лобирање

Закон о лобирању¹²⁰ у примени од септембра 2019. године, дефинише лобирање као активност којом се врши утицај на органе Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, органе ималаца јавних овлашћења, чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, у поступку доношења закона, других прописа и општих аката, из надлежности тих органа власти, ради остваривања интереса корисника лобирања, у складу са законом. Овим законом уређују се услови и начин лобирања, правила лобирања, регистар и евиденције у вези са лобирањем и друга питања од значаја за лобирање. Агенција за борбу против корупције има значајну улогу у процесу регистрације и надзора над лобистима и лобираним особама.

Главни недостаци овог закона, који нису истакнути у АП 23, односе се на следеће: а) не уређује се лобирање које се односи на доношење појединачних, већ само општих правних аката; б) Закон прописује како би лобирање требало да се врши, али не доноси забрану активности које имају циљ да утичу на садржину, доношење или укидање општих правних аката, а које се врши на неки неформалан начин; те в) Закон је посветио недовољну пажњу потреби да се повећа јавност рада државних органа и јавних функционера – чак и када се предвиђа вођење евиденција о сусретима са регистрованим и нерегистрованим лобистима, не постоји дужност да се те информације објаве.

¹²⁰ „Сл. гласник РС“ бр.87/18.

5. ПОСЕБНО РИЗИЧНЕ ОБЛАСТИ

5.1. Јавне набавке

Закон о јавним набавкама (у даљем тексту: ЗЈН) предвидео је низ мера за јачање контроле и надзора над његовом применом. Законом из 2012, била су прописана посебна правила о спречавању корупције и сукоба интереса, као и већој транспарентности поступака јавне набавке. Управа за јавне набавке (УЈН) и Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (РК), добиле су тада нове надлежности и већа овлашћења. УЈН је вршила надзор над применом Закона о јавним набавкама. У циљу спречавања неосноване примене преговарачког поступка без објављивања јавног позива уведена је обавеза претходног прибављања мишљења УЈН и било је омогућено да УЈН и Државна ревизорска институција (ДРИ) прате планове набавки и основаност измене уговора о јавним набавкама. Такође је био прописан дужи рок застарелости прекршаја у јавним набавкама (3 године). УЈН је добила овлашћење за покретање прекршајног поступка, док је РК била надлежна за вођење прекршајног поступка у првом степену. Обе институције биле су надлежне за покретање поступка за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци.

У децембру 2019. године усвојен је нови Закон о јавним набавкама у циљу даљег усклађивања области јавних набавки са правним тековинама ЕУ. АП 23 наводи да ће се наставити са праћењем примене закона, као и са континуираним одржавањем обука за полицију, јавна тужилаштва и судове у овој области. Међутим, АП 23 не садржи осврт на ове измене закона, иако су оне значајно промениле стање ствари. Између осталог, неколико антикорупцијских механизма, који су установљени Законом из 2012, у потпуности је укинута (грађански надзорник за вредније јавне набавке и обавеза доношења интерног плана за борбу против корупције у јавним набавкама код већих наручилаца). Обавеза надзора од стране Управе за јавне набавке, замењена је у новом Закону вршењем „мониторинга“ од стране Канцеларије за јавне набавке. Измењен је и систем за утврђивање прекршајне одговорности, која је сада у рукама судова, а не Републичке комисије.

Надзор над спровођењем уговора о јавним набавкама би сада вршило Министарство финансија, али није прописано на који начин и у којем обиму. Поред тога, нови Закон је донео и бројне нове коруптивне ризике, пре свега услед чињенице да су битно повећани прагови за спровођење јавних

набавки, тако да ће велики део набавки бити спровођен ван стандардних процедура. Поврх свега тога, АП 23 се ни на који начин не осврће на главни проблем корупције у области јавних набавки (о којем се говори у оквиру извештаја Европске комисије за преговарачко поглавље 5), а то је чињеница да Србија претерано често користи међудржавне споразуме, а у последње време и посебне законе, како би јавне набавке и јавно – приватна партнерства били уговорени директно са унапред одабраним извођачем (најчешће радова на инфраструктурним објектима).

5.2. Приватизација и друга (не)повезана питања

Национална стратегија за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године, препознала је висок ризик од корупције у области приватизације и уопште у приватном сектору. Било је предвиђено да се проблеми реше кроз измену коруптабилних одредаба у прописима и побољшање поступања надлежних органа у откривању и кривичном гоњењу кривичних дела у поступцима приватизације. Сматра се да је нови Закон о приватизацији¹²¹ отклонио уочене недостатке. У овом делу АП 23 се даље говори о Закону о јавним предузећима¹²², где се „нарочито водило рачуна о питањима поступка именовања директора (услови, рокови, критеријуми, поступање Комисије за именовање директора, могућност разрешења директора јавног предузећа, период именовања в.д. директора). АП 23 се не осврће на чињеницу да се ове одредбе не поштују и да у пракси око две трећине републичких јавних предузећа ради са вршиоцима дужности, уместо са професионалцима који су постављени након конкурса, те да је чак и тим вршиоцима дужности у неким случајевима истекао мандат.

АП 23 наводи и измене Закона о стечају, које су вршене ради усклађивања побољшања позиције Републике Србије на Doing Business листи. Изменама из 2018. године дата су већа права повериоцима при избору стечајног управника и при подношењу плана реорганизације, као и већих права скупштини поверилаца у стечајном поступку.

5.3. Јавно-приватна партнерства

Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама¹²³ донет је 2011. године, а потом измењен и допуњен 2016. године. Приликом израде Закона

¹²¹ „Службени гласник РС“ број 83/2014

¹²² „Службени гласник РС“, број 15/16

¹²³ „Службени гласник РС“, број 88/11, 15/16 и 104/16

нарочито су у разматрање узета питања која се односе на: успостављање регистра јавних уговора како би се учинили доступним јавности подаци о јавно-приватном партнерству (успостављен у децембру 2015. године); увођење боље контроле финансијских утицаја пројеката јавно-приватног партнерства; дефинисање додатних елемената јавног уговора који штите јавни интерес код пројеката јавно-приватног партнерства и концесија; критеријуме за утврђивање избалансираног односа у подели ризика између јавног и приватног партнера; усклађивање са међународним стандардима и најбољом међународном праксом.

АП 23, са друге стране, пропушта да идентификује бројне слабости које и даље постоје у овом закону, и не предвиђа потребу за његовим побољшањем након измена из 2016. Поред осталог, ризици од корупције постоје у вези са доношењем одлуке о томе да се уђе у пројекат јавно-приватног партнерства (на супрот могућим алтернативним решењима), али највише у вези са транспарентношћу. Наиме, „регистар јавних уговора“ уопште не садржи целокупан текст закључених уговора, већ само неке информације. У пракси се тако више пута догодило да грађани могу да прочитају информацију о томе да уговор садржи анексе, од којих су посебно наведени они који представљају пословну тајну, али да нису објављени ни они анекси за које таква тајност није прописана. Ризици од корупције су утолико већи што заједничка предузећа формирана у оквиру ЈПП не подлежу Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, нити морају да спроводе јавне набавке, уколико у њима приватни партнер учествује са већином капитала, чак ни у случају да је тим предузећима поверено управљање вишеструко вреднијим јавним ресурсима.

6. РЕПРЕСИЈА КОРУПЦИЈЕ

6.1. Нормативни оквир

Нормативни оквир репресије корупције у Републици Србији чине: Кривични законик¹²⁴; Законик о кривичном поступку¹²⁵; Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела¹²⁶ и Закон о организацији државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције¹²⁷.

¹²⁴ „Службени гласник РС“, бр. 85/05 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 и 35/19

¹²⁵ „Службени гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14 и 35/19

¹²⁶ „Службени гласник РС“, бр. 32/13, 94/16 и 35/19

¹²⁷ „Службени гласник РС“ бр 94/16 и 87/18 – други закон

Као што је већ указано у претходним поглављима, поједина питања која су од значаја за репресију корупције, посматрају се искључиво у оквиру превенције (заштита узбуњивача, „незаконито богаћење“). Већи проблем је то што се у оквиру репресије корупције не посматрају одредбе прописа који предвиђају прекршајну и друге видове одговорности због кршења антикорупцијских прописа. Поред тога, аутори АП 23 превиђају да су поједина кривична дела прописана у другим законима (финансирање политичких активности, непријављивање имовине). Услед таквог приступа, пропушта се планирање неопходних промена које се тичу неадекватних дефиниција ових кривичних дела.

6.2. Институције и њихови задаци у вези са репресијом корупције

Институционални репресивни апарат у Републици Србији чине полиција (откривање коруптивних кривичних дела), тужилаштво (процесуирање корупције) и судови (санкционисање корупције).

6.2.1. Водећа улога тужилаштва

На основу актуелног Законика о кривичном поступку водећу улогу у прибављању доказа и њиховом представљању пред судом има тужилаштво. Постигнути су извесни резултати у пракси, међутим, и према оценама из АП 23, „неопходан је даљи напредак, посебно у случајевима високе корупције.“ Каже се и да „унапређење финансијских истрага представља једну од претпоставки за постизање значајнијих резултата у пракси, поред јачања независности и међусобне размене информација надлежних органа“.

6.2.2 Проблем неуједначених сјајисја

У Републици Србији, полиција, тужилаштво и суд користе различите системе праћења кривичних предмета. Овакав приступ у пракси ствара велики број проблема. Полиција статистичку евиденцију води према броју пријављених кривичних дела, тужилаштво према броју пријављених лица, док се судска статистика води на основу броја предмета. Овакво евидентирање није погодно за мерење напретка и нивоа ефикасности кривично-правног система. Циљ успостављања јединствене евиденције односно електронског уписника за кривична дела са коруптивним елементом је, поред осталог, прецизна систематизација и класификација података, као и редовна провера и размена информација. Међусобно компатибилни обрасци у полицији, судовима и тужилаштвима требало би да садрже и мо-

гућност праћења случајева проактивног поступања, као и поступања по пријавама независних и надзорних државних органа.

6.3. Финансијске истраге

Правни оквир за спровођење финансијских истрага и улажење у траг приходима стеченим криминалом регулисан је Законом о одузимању имовине проистекле из кривичног дела¹²⁸. Такође, Законик о кривичном поступку¹²⁹ прописује посебне истражне технике које служе олакшаном улажењу у траг приходима стеченим криминалом. Надлежан орган за спровођење финансијске истраге је Министарство унутрашњих послова, док је за управљање одузетом имовином надлежна Дирекција за управљање одузетом имовином у оквиру Министарства правде.

6.3.1. *Стратегија испраће финансијског криминала*

У домену репресије, кључна мера била је доношење Стратегије финансијских истрага за период од 2015 до 2016. године, која предвиђа специјализацију из области економског криминала, у полицији, тужилаштву и четири апелациона суда, обуке и оснивање ударних група састављених од припадника полиције, службеника из других државних органа, као и успостављање официра за везу који ће бити контакт тачка са јавним тужилаштвом, полицијом и сваким државним органом који долази у контакт са подацима везаним за финансијски криминал. У погледу увођења економских форензичара у јавно тужилаштво, било је предвиђено да ће Тужилаштво за организовани криминал у свом саставу имати најмање два економска форензичара, док ће одељења у четири виша јавна тужилаштва имати најмање по једног економског форензичара. Посебно се истиче неопходност сарадње са националним и међународним институцијама и организацијама (EUROJUST, OLAF, GRECO, OECD, итд.).

6.3.2. *Резултати примене Стратегије испраће финансијског криминала*

Циљеви постављени Стратегијом истрага финансијског криминала у потпуности су, према оценама из АП 23, имплементирани усвајањем и применом Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције. Почев од 1. марта 2018,

¹²⁸ „Сл. гласник РС”, бр. 32/2013

¹²⁹ „Сл. гласник РС” бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014 и 35/19

успостављена је нова организација у јавним тужилаштвима, судовима и полицији. Основана су четири посебна одељења за сузбијање корупције при вишим јавним тужилаштвима у Београду, Краљеву, Нишу и Новом Саду, као и еквивалентна одељења у вишим судовима. У полицији је, у оквиру Управе криминалистичке полиције, формирано Одељење за борбу против корупције, које у свом саставу има 9 одсека¹³⁰. Наведена посебна одељења представљају четири регионална правосудна центра у којима је извршена потпуна специјализација за кривична дела корупције.

Други циљ – унапређена сарадња - испуњен је успостављањем мреже официра за везу. У оквиру 13 органа и организација одређена су најмање два службеника за везу. Сви службеници за везу прошли су специјализовану обуку за рад у мултидисциплинарним тимовима. За испуњење овог циља значајно је што Закон предвиђа могућност формирања ударних група за рад на најкомплекснијим предметима корупције.

Трећи циљ – успостављање службе финансијске форензике - испуњен је увођењем финансијских форензичара у рад четири посебна одељења, као и у Тужилаштву за организован криминал.

Усвајањем Закона о заштити података о личности стекли су се услови за учлањење Републике Србије у EUROJUST.¹³¹ У погледу сарадње са OLAF-ом, успостављена је AFCOS мрежа.

7. ОЦЕНА ЕФЕКТА МЕРА У ОБЛАСТИ РЕПРЕСИЈЕ

Иако се у АП 23 Влада позива на резултате примене Стратегије финансијских истрага, пропушта се констатација да у вези са њеним спровођењем никада није израђен посебан извештај. Без обзира на то, многе од мера су заиста спроведене у пракси. Међутим, са становишта репресије корупције постоји други, далеко већи проблем – чињеница да су већ постојале прописане мере, невезане за финансијске истраге и да те мере нису биле примењене у пракси. Поред осталог, ранији стратешки акти су предвиђали да ће се током пет година за најмање 30% повећати број правноснажних пресуда за корупцију. Тај циљ, иначе недовољно амбициозан, није остварен, а о томе се није ни дискутовало након истека Стратегије за период 2013-2018.

Као главни проблеми репресије корупције зато остају они који су по-

¹³⁰ Одсек за координацију и планирање и одсеке за борбу против корупције Београд, Нови Сад, Ниш, Краљево, Суботица, Зајечар, Јагодина и Ужице.

¹³¹ Република Србија и EUROJUST потписали су Споразум о сарадњи у децембру 2019. године.

стојали и раније – недовољан број пријављених случајева, недовољна проактивност јавних тужилаштава у откривању ових појава и селективно поступање када су случајеви „осетљиви“ (то јест, када потенцијално подразумевају одговорност кључних носилаца политичке моћи). Нови стратешки акти не доносе решења за ове кључне проблеме.

Када је реч о предузетим реформама оне несумњиво јесу имале неке резултате – прво је број гоњених и решених кривичних дела знатно опао (јер поступци нису ни покретани у очекивању реорганизације), да би затим порастао, пре свега захваљујући појачаној примени споразума за признање кривице. Приликом саме реформе, посебна одељења за сузбијање корупције нису добила надлежност за испитивање свих кривичних дела са елементом корупције, те нису била правовремено и потпуно опремљена за обављање својих задатака. Досадашњи извештаји о спровођењу мера не садрже адекватан осврт на примену неких кључних новина – нпр. финансијских истрага које би биле спровођене упоредо са кривичним. Поврх свега, подаци о раду тужилаштва и даље су недоступни током године, иако о својим резултатима посебна одељења извештавају у електронском облику и квартално. Тек након истека године, Републичко јавно тужилаштво објављује податке и то у крајње неприступачном облику – као скениран и непретражив обједињени документ о раду свих јавних тужилаштава у Србији.

ЗНАЧАЈ ПОДРШКЕ ЈАВНОСТИ И БЕСПЛАТНЕ ПРАВНЕ ПОМОЋИ ЗА ЗАШТИТУ УЗБУЊИВАЧА

Апстракт: *Закон о заштити узбуњивача у стичућој јавности оцењен је као „златни стандард“ за овакве законе. Међутим, за заштити узбуњивача није довољно имати добар закон. Без подршке јавности, односно медија и новинара, као и без стичуће јавне помоћи коју узбуњивач не треба да има, јуна заштити грађана који пријављују корупцију и другу врсту штеће јо јавни интерес не би била могућа.*

Кључне речи: *узбуњивачи, Закон о заштити узбуњивача, беслатна јавна помоћ, новинарство, корупција, јавни интерес*

1. ЗАКОН О ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА

Закон о заштити узбуњивача¹³² усвојен је 4. децембра 2014. године, а почео је да се примењује 5. јуна 2015. године.

Пре доношења Закона о заштити узбуњивача делимичну и непотпуну заштиту пружале су поједине одредбе разуђене у другим законима, као што је Закон о Агенцији за борбу против корупције, Закон о државним службеницима, Закон о забрани дискриминације, Кривични законик и међународне конвенције. У пракси се показало да овакав вид заштите није био довољно делотворан.

Законска решења која су постојала пре доношења Закона о заштити узбуњивача не само што нису пружала потпуну и стварну заштиту узбуњивачима, него је нису пружала ни свим узбуњивачима. Овакву делимичну и више декларативну заштиту по Закону о Агенцији за борбу против корупције имали су само државни службеници, али не и друга радно ангажована лица. И државни службеници су заштиту могли уживати само у ситуацији када се пријава односила на сумњу на корупцију, али не и на друга кажњива

¹³² „Службени гласник Републике Србије“, бр. 128/2014

дела. Агенција за борбу против корупције, која је требало да пружи заштиту од одмазде, није имала ефикасне механизме којима је то могла да учини.

Само узбуњивање сматра се делом слободе говора и део је корпуса људских права и слобода гарантованих многобројним међународним документима (Европском конвенцијом о људским правима, препорукама Савета Европе, конвенцијама Међународне организације рада итд).

Зато је правним уређењем ове материје кроз доношење и примену Закона о заштити узбуњивача постигнут велики искорак у односу на претходни период. Значај пружања системске заштите узбуњивачима најбоље ће илустровати чињеница и податак до кога се долази у пракси, а то је да ни један једини случај узбуњивања, никада и нигде не пролази без одмазде. Нигде на свету они који указују на корупцију и боре се против политичке и економске моћи не пролазе некажњено. И по томе су све земље у свету и сви послодавци исти. Оно у чему се разликују је степен заштите коју узбуњивачима пружају.

1.1. Утицај Закона о заштити узбуњивача

Закон о заштити узбуњивача је, захваљујући решењима као што је привремена мера којом се одлаже дејство појединачног акта послодавца који је штетна радња према узбуњивачу, и примени у пракси изазвао велику пажњу међународне јавности.

Тако је у канадском парламенту у новембру 2016. године одржана јавна расправа у оквиру припреме за измене канадског законодавства у области заштите узбуњивача током које је похваљен српски закон као „златни стандард“¹³³.

Закон је имао утицаја и у Европи. У јулу 2019. године у Хрватској је почела примена Закона о заштити пријавитеља неправилности¹³⁴ који прописује судску заштиту готово истоветну као Закон о заштити узбуњивача.

У октобру 2019. године на снагу је ступила Директива Европске уније о заштити узбуњивача¹³⁵, па ће до краја 2021. године свих 27 држава чланица

¹³³ Отава ситизен: Погодите која земља је изненађујући златни стандард за узбуњиваче, 2016. <https://ottawacitizen.com/news/local-news/guess-which-country-is-a-surprising-gold-standard-for-whistleblowers>

¹³⁴ Закон о заштити пријавитеља неправилности <https://zakon.hr/z/1927/Zakon-o-za%C5%A1titi-prijavitelja-npravilnosti>

¹³⁵ Директива Европске уније о заштити особа које пријављују кршење права Уније <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937>

ЕУ морати да усвоје законе о заштити узбуњивача или да измене своје садашње законе у складу са Директивом. Ова Директива директно је надahnута¹³⁶ Законом о заштити узбуњивача, што је први случај да један српски закон утиче на законодавство ЕУ.

Ако бисмо анализирали кључне елементе успеха Закона о заштити узбуњивача, то би били:

- Привремена мера којом се одлаже правно дејство појединачног правног акта послодавца који је штетна радња према узбуњивачу;
- Обука судија за примену Закона о заштити узбуњивача
- Подршка јавности
- Бесплатна правна помоћ за узбуњиваче

У овом раду посветићемо већу пажњу значају подршке јавности и бесплатне правне помоћи, тако да ћемо њима посветити посебна поглавља. Овде ћемо укратко навести основне карактеристике привремене мере и обуке судија.

1.1.1. Привремена мера

Законом о заштити узбуњивача прописано је да узбуњивач према коме је предузета штетна радња може од надлежног суда затражити привремену меру којом се одлаже дејство појединачног акта који представља штетну радњу.

Овај институт показао се као врло ефикасан у заштити узбуњивача јер омогућава да узбуњивач буде враћен на радно место са којег је отпуштен или пребачен на ниже радно место, на пример, и да са те позиције настави правну борбу, заштићен сталним приходом и без бојазни да ће остати без посла.

Највеће заслуге за уношење одредби о привременој мери у Закон иду чланици радне групе за израду нацрта Закона, тадашњој заменици председника Врховног касационог суда Снежани Андрејевић.

Иако је у почетку примене Закона било потешкоћа са одређивањем привремене мере (законски рок за одлучивање по захтеву је осам дана, а прва мера одређена је тек пет месеци по упућивању захтева), захваљујући

¹³⁶ Изјава Георгије Георгијаду (Georgia Georgiadou), заменице шефа јединице за основна права у Генералном директорату Европске комисије за правду и потрошаче, на конференцији о заштити узбуњивача, Београд, септембар 2019. <https://pistaljka.rs/home/read/823>

између осталог и извештавању Пиштаљке, од почетка 2016. године примећује се тренд убрзања одлучивања о захтевима за одређивање привремених мера. Иако се у просеку одлучује у нешто дужем року од законског¹³⁷, по подацима Пиштаљке у неколико случајева мере су одређене за свега два дана од подношења захтева.

1.1.2. Обука судија

Члан 25. Закона о заштити узбуњивача прописује да судија који поступа по тужби у вези са узбуњивањем или у посебним поступцима из члана 27. овог Закона мора бити лице које је стекло посебна знања у вези са заштитом узбуњивача. Стицање посебних знања и стручно усавршавање судија спроводи Правосудна академија, у сарадњи са министарством надлежним за послове правосуђа.

Ова одредба подразумева да поред судија које поступају у радним, управним, као и споровима у вези са узбуњивањем, посебна знања морају имати и судије које поступају у извршним поступцима у овој материји.

Пре почетка примене овог закона, Правосудна академија је спровела иницијалну обуку коју је похађало око 1.000 судија, судијских сарадника и судијских помоћника. Полазници су се тада упознали са одредбама Закона о заштити узбуњивача и праксом и стандардима Европског суда за људска права у Стразбуру.

Постојање домаће судске праксе отворило је нове могућности за усавршавање и унапређивање знања из ове области. Две године након почетка примене Закона о заштити узбуњивача, јуна 2017. године, започео је круг нових, напредних сертифицираних обука за 1.000 судија, судијских сарадника и помоћника. Ове напредне обуке спроводи Пиштаљка у сарадњи са Правосудном академијом и судијама Вишег суда у Београду, Апелационог суда у Београду и Врховног касационог суда.

Напредна обука има за циљ да реши неке од проблема на које се наилази у судским процесима који су производ правног устројства и начина организације судова. Дискусије и заједнички напори судија и стручњака из невладиног сектора уродили су изузетно добрим решењима која олакшавају процесе пред судом. Проблема, наравно, има још и они се морају решавати управо кроз праксу и јавну дискусију. Осим тога, један од основних циље-

¹³⁷ Према статистици коју води Пиштаљка, просечан рок је 28 дана.

ва обуке јесте приближавање појма узбуњивања и узбуњивача судијама и осталим учесницима у процесу заштите.

2. ПОДРШКА ЈАВНОСТИ

Пиштаљку су 2010. године основали новинари узбуњивачи, који су током 2009. године упозоравали на раширену цензуру у дневном листу Политика, где су били запослени, као и на сукоб интереса тадашњег председника Владе Мирка Цветковића, који је као представник државе управљао државним уделом у Политици а као сувласник фирме за ангажовање хононарних сарадника имао уговор са том истом Политиком.

Управо онако како је касније поступак узбуњивања прописао Закон о заштити узбуњивача, новинари су неправилности пријавили најпре послодавцу, затим надлежним државним органима и на крају о томе обавестили јавност. С обзиром на тадашње стање у медијима, који су били под готово потпуном контролом власти, обраћање јавности није променило ситуацију и новинари су добили отказе у Политици.

Са овим искуством и спознајом да медији у том тренутку не испуњавају основну улогу да јавност обавештавају о свему што се дешава у друштву, ти новинари основали су Пиштаљку као платформу која ће помагати узбуњивачима путем објављивања њихових прича и истраживати корупцију и друге врсте злоупотреба. Било је јасно да узбуњивачима недостаје подршка јавности а да без те подршке, пре свега медијске, не може бити напретка у заштити узбуњивача.

За последњих десет година, Пиштаљка је објавила више од 800 истраживачких текстова, интервјуа са узбуњивачима, вести о узбуњивању и извештаја са суђења, чиме је допринела бољем разумевању ове теме и помогла да узбуњивачи добију заштиту. Такође је објавила десет публикација у вези са узбуњивањем и борбом против корупције, укључујући приручнике за узбуњиваче, судије, јавне тужиоце и овлашћена лица за поступање по пријавама узбуњивача у јединицама локалне самоуправе.

Осим овога, Пиштаљка је већ 2010. године организовала два скупа на којима су говорили узбуњивачи, а до данас је одржала и две велике међународне конференције на којима су говорили узбуњивачи из Србије, Сједињених Америчких Држава, Уједињеног Краљевства, Луксембурга и Швајцарске.

До преокрета у односу државних органа према узбуњивачима долази после избора 2012. године, када тадашњи први потпредседник Владе Александар Вучић покреће кампању против корупције. Тадашњи министар правде Никола Селаковић крајем те године постаје први представник неке владе који прима узбуњиваче (у делегацији узбуњивача били су Борко Јосифовски, Биљана Мраовић и Горан Милошевић, са главним и одговорним уредником Пиштаљке).

Сређином 2013. године Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности представљају свој модел закона о заштити узбуњивача. Нешто касније, Министарство правде формира радну групу за израду нацрта закона, у коју на предлог Пиштаљке улазе и двоје узбуњивача: Биљана Мраовић, судија Основног суда у Шапцу, и Слободан Маринковић, полицијски инспектор из Београда.

Пиштаљка, чији је главни и одговорни уредник такође члан радне групе, посвећује доста пажње раду радне групе и користи своје контакте из Међународне мреже за узбуњивање¹³⁸ да утиче на коначни нацрт тако што стручњаци из целог света дају коментаре на предложени нацрт. Пиштаљка такође учествује у округлим столовима у оквиру јавне расправе о нацрту закона који су били одржани у Новом Саду, Нишу и Београду.

На овакав положај Пиштаљке утицали су текстови о корупцији које је Пиштаљка објављивала од 2010. до 2012. године, када је била један од ретких медија који су објављивали информације о корупцији у врху власти. Тај положај омогућио је да Пиштаљка не само настави да објављује овакве информације, већ и да свој положај искористи да се избори за што бољи текст Закона о заштити узбуњивача и да потом утиче на његову примену.

Када је Закон почео да се примењује, у јуну 2015. године, Пиштаљка је објављивала текстове о првим тужбама по Закону и о првим захтевима за одређивање привремених мера. Ако је стратегија власти била да само усвоји Закон, да се хвали његовим постојањем и покаже да испуњава критеријуме владавине права по захтевима Европске уније, Пиштаљка је успела да се избори да Закон буде заиста примењен и да узбуњивачи добију судску заштиту. Почетком 2016. године, на скупу који је организовала једна америчка државна организација, судије су рекле да им за праксу много значи што Пиштаљка уз своје текстове о поступцима за заштиту узбуњивача објављује и судска решења као документе.

¹³⁸ Whistleblowing International Network (WIN), коалиција невладиних организација које пружају правну помоћ узбуњивачима, са седиштем у Глазгову. Пиштаљка је један од чланова ове организације.

Чланци у којима се указује на положај конкретних узбуњивача, њихову борбу са одмаздом послодаваца или државних органа и објашњава шта су пријавили и како су заштитили јавних интерес, не само да доводе до бољег разумевања мотива узбуњивача, већ умањују последице одмазде. Када је узбуњивач сам, он не може да води борбу са послодавцем коме је циљ да спречи да се информације о злоупотребама прошире. Кад је узбуњивача неки медиј, а тада и јавност, притисак се са узбуњивача пребацује на послодавца, информација о злоупотреби долази до јавности, и узбуњивач може да се избори за свој опстанак.

У томе је важност Пиштаљке као медија и као платформе која комбинује новинарство и правну експертизу. Овај модел, који је Пиштаљка поставила, последњих година се шири по свету па тако данас постоје организације као што су Мрежа „Сигнали“¹³⁹ и Платформа за заштиту узбуњивача¹⁴⁰ у Африци које чине активисти и правници који имају споразуме о сарадњи са већим медијима којима достављају податке од (углавном анонимних) узбуњивача. Међутим, ниједна организација осим Пиштаљке нема у свом саставу и новинаре и адвокате.

3. БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОЋ

Пиштаљка једина у свету узбуњивачима бесплатно пружа комплетну правну помоћ, која укључује и заступање пред судом, као и помоћ у виду новинарских истраживања њихових пријава. Прва организација која је у светским оквирима почела да пружа бесплатну правну помоћ узбуњивачима је Пројекат за одговорну власт (Government Accountability Project) из Вашингтона, САД. Она је са узбуњивачима почела да ради 1979. године и до данас је заступала неколико хиљада узбуњивача. Правни директор те организације Том Дивајн био је консултант радне групе за израду нацрта Закона о заштити узбуњивача и у последњих пет година заједно са Пиштаљком учествује у догађајима, конференцијама и обукама у вези са заштитом узбуњивача.

Иако је Пиштаљка желела да већ од почетка постојања пружа и адвокатску подршку узбуњивачима, то је постало могуће тек у априлу 2014. године, када је покренуто Саветовалиште за узбуњиваче. Оно је на почетку свог рада пружало само бесплатне писане правне савете узбуњивачима и потенцијалним узбуњивачима.

¹³⁹ The Signals Network - <https://thesignalsnetwork.org/>

¹⁴⁰ <https://www.pplaaf.org/>

Првобитна визија да се узбуњивачима пружи комплетна бесплатна правна помоћ која би обухватала и заступање у судским поступцима због одмазде коју су претрпели, реализована је у мају 2017. године. Од првобитна два адвоката, Пиштаљка је проширила свој правни тим тако да сада има пет адвоката који одговарају на захтеве узбуњивача на читавој територији Србије.

Сви адвокати Пиштаљке прошли су стручну обуку за рад са узбуњивачима и обуку за примену Закона о заштити узбуњивача. Експертско-правни тим Пиштаљке, заједно са судијама Вишег суда у Београду, Апелационог суда у Београду, Врховног касационог суда и Правосудном академијом уједно држи и сертификоване обуке судија за примену Закона о заштити узбуњивача, што је такође јединствен случај сарадње невладиног сектора са државним институцијама. Осим обука судија, Пиштаљкин стручни тим организовао је и обуке за више од стотину адвоката, као и за више од две стотине јавних тужилаца, заменика јавних тужилаца, тужилачких сарадника и помоћника, те за више од две стотине лица овлашћених за пријем информација од узбуњивача у јединицама локалне самоуправе и код приватних послодаваца.

За шест година постојања, правни тим Пиштаљке имао је више од 1.900 бесплатних правних интервенција које подразумевају писане савете, писање поднесака за суд и заступање у судским процесима. Адвокати Пиштаљке заступали су 20 узбуњивача у 44 судска поступка. Поред ових случајева, адвокати су пружили саветодавну помоћ приликом покретања и вођења поступака заштите узбуњивача за још 28 узбуњивача.

Зашто је ово важно узбуњивачима?

Узбуњивачу који је због одмазде послодавца остављен сам себи, често и без подршке породице, битно је да има наду и да добије стручни правни савет који не мора да плати. Такође, узбуњивачима који су на удару важно је да знају да могу да рачунају на плаћеног адвоката и да о том трошку не морају да размишљају. Пре него што је Пиштаљка почела да пружа ову врсту услуге, многи узбуњивачи ангажовали су као адвокате своје познанике или пријатеље. Ти познаници и пријатељи, који су чинили услугу узбуњивачима, нису имали довољно времена и искуства у овој правној материји, да би пружили потпуну и потпуно квалитетну услугу, што је понекад резултирало неповољним исходом по узбуњивача.

Зато је, осим подршке јавности, узбуњивачима важно да имају стручну правну подршку и да буду уверени да ту подршку не морају да плате. У

ситуацији када се многи узбуњивачи суочавају са губитком радног места, плаћање адвоката био би трошак који не би могли да приуште.

4. ЗАКЉУЧАК

Светска истраживања показала су да два главна фактора спречавају запослене да са информацијама о уоченим злоупотребама изађу ван организације у којој раде: први је страх од одмазде, а други, чешће поменут у анкетама запослених, јесте страх да ништа неће бити урађено да се злоупотребе зауставе а одговорни казне.

Како би се омогућило превазилажење ових бојазни и како би надлежни државни органи и јавност добили информације о злоупотребама, најважније је да узбуњивачи имају подршку медија и бесплатну правну помоћ. У комбинацији ова два фактора, лакше је добити судску заштиту (судовима је такође потребна подршка јавности, односно заштита од политичког или другог утицаја) и изборити се са притиском послодавца или другог извора одмазде.

МЕХАНИЗМИ ЗА ПРОЦЕНУ РИЗИКА КОРУПЦИЈЕ У СРБИЈИ

Апстракт: *Процена ризика корупције релативно је нов њревенџивни механизам који се у нашој земљи џримењује на различитим нивоима и у различитим областима. У овом џтексту акценат је стављен на ошшћу џроцену ризика корупције у институцијама (конкретно, џлан инџеџриџеџа) и џроцену ризика корупције у џројисима, која се може џреџираџи као џосебан гео ошшће џроцене ризика корупције.*

Кључне речи: *џревенџија, џроцена ризика, џлан инџеџриџеџа, џројиси*

1. ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ ПРОЦЕНЕ РИЗИКА КОРУПЦИЈЕ

Процена ризика корупције представља превентивни механизам за идентификовање недостатака који омогућавају настанак корупције, других неправилности и неетичког поступања у раду институција, тј. механизам за јачање институционалног интегритета. Појам институционалног интегритета подразумева отпорност институција на настанак корупције и подразумева смањење дискреционих овлашћења и примену механизма који јачају одговорност према јавности и транспарентност. Свака институција заснована је на три основна стуба - нормативни, организациони и персонални – чије адекватно функционисање јача њену отпорност на корупцију.

Према упоредној пракси, процена ризика корупције може бити екстерна (коју по правилу врше антикорупцијска тела) и интерна (коју врше саме институције). Поред тога, постоји и секторска процена ризика корупције, која је усмерена на функционисање одређене области, а не на појединачну институцију (на пример, здравство, правосуђе, царина, просторно планирање и изградња), као и *ad hoc* процена ризика корупције (на иницијативу руководиоца институција или због појединачних случајева корупције који су изазвали значајну медијску пажњу). Свакако, за успешну примену било

које врше процене ризика корупције неопходна је испуњеност одређених предуслова у које спадају: а) правни оквир за борбу против корупције и јачање интегритета; б) ефикасно спровођење закона и кривично гоњење за коруптивна кривична дела; в) независна и ефективна контрола и надзор рада институција; г) обезбеђена одговорност и транспарентност у процесима јавних финансија, и д) независни медији и активно цивилно друштво које надзире рад јавног сектора.

Уколико се ризицима корупције не управља адекватно, повећава се простор да јавни функционери и службеници буду актери коруптивног и неетичког понашања што за последицу може имати губитак репутације и поверења јавности у рад институција, али и штету по буџет. Поред осталог, примена процене ризика корупције би требало да допринесе: а) унапређењу „правничког“ приступа спречавању корупције; б) омогућавању идентификације најзаступљенијих ризика у одређеној области или сектору, за чије је управљање неопходно извршити нормативну или институционалну реформу; в) омогућавању ширења знања и примера добре праксе везаних за идентификовање ризика, као и дефинисање и примену мера за управљање ризицима у конкретним секторима и институцијама. Ипак, овај механизам не може самостално надоместити недостатке у примени начела доброг управљања, односно мањкавости нормативног оквира и/или интерних процедура.

Ужи вид процене ризика корупције представља процена ризика корупције у прописима. Иако не постоји опште прихваћена дефиниција, може се констатовати да процена ризика корупције у прописима представља анализу предложених или донетих нормативних решења, према претходно дефинисаним методолошким правилима, у циљу идентификовања и свођења на минимум ризика за настанак злоупотреба који произлазе из тих решења. Циљ овог антикорупцијског механизма јесте да се доношењем јасних, прецизних и образложених прописа умање дискрециона овлашћења органа јавне власти и простор за настанак злоупотреба приликом примене. Поред тога што је повезана са општом проценом ризика корупције, процена ризика корупције у прописима је блиска и процени ефеката прописа и може се сматрати њеном посебном врстом.

У Србији су као превентивни механизми засновани на процени ризика корупције најпрепознатљивији план интегритета и локални антикорупцијски план. Поред тога, у Србији се примењује и процена ризика коруп-

ције у прописима. У складу са наменом текста, аутори су се одлучили да у наставку текста детаљније прикажу план интегритета и процену ризика корупције.

2. ПЛАН ИНТЕГРИТЕТА

2.1. Појам плана интегритета и основни елементи

План интегритета се заснива на самопроцени изложености институције ризицима за настанак корупције и других неправилности и садржи мере и активности које служе за неутрализацију или стављање под контролу извора тих ризика.¹⁴¹ Обавеза државних органа и организација, органа територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавних служби и јавних предузећа да израде и спроведу план интегритета уведена је Законом о Агенцији за борбу против корупције, који је почео да се примењује од јануара 2010. године.¹⁴²

План интегритета је цикличан процес, који траје три године. Први циклус израде и спровођења плана интегритета у Србији трајао је од 2012. до 2015. године, док је други циклус отпочео у децембру 2016. године и трајао је до новембра 2019. године. За оба циклуса Агенција за борбу против корупције је припремила и објавила нове Смернице и Приручник за израду и спровођење плана интегритета.¹⁴²

Према постојећем правном оквиру, план интегритета институције обавезно садржи: 1) области и процесе који су нарочито ризични за настанак корупције и процену степена ризика од корупције; 2) превентивне мере којима се отклањају ризици од корупције и рокове за њихово предузимање; и 3) податке о лицима одговорним за спровођење мера из плана интегритета у институцији. Имајући ово у виду, кључни појмови за примену планова интегритета јесу ризична област, ризични процес, ризик корупције и извор ризика.

¹⁴¹ Агенција за борбу против корупције, Приручник за израду и спровођење плана интегритета, 2015, стр 8, доступно на <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2018/03/Prirucnik-za-izradu-plana-integriteta.pdf>

¹⁴² Закон о Агенцији за борбу против корупције («Сл. гласник РС», бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - одлука УС, 67/2013 - одлука УС, 112/2013 - аутентично тумачење и 8/2015 - одлука УС), чланови 58-60, доступно на <http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/zakoni/o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije/>

Ризичне области се дефинишу као кључна подручја у функционисању појединачних институција, која су због своје природе или већ испољених неправилности/злоупотреба ризична за настанак корупције. Важно је напоменути да нису све области у функционисању институције ризичне за настанак корупције. У ризичне области које су заједничке за све институције спадају управљање јавним финансијама, управљање кадровима, и слично.

Ризичан процес представља ужи појам од ризичне области, тј њен део и скуп повезаних активности потребних за функционисање такве области. На пример, за област управљање кадровима ризични процеси би били: доношење акта о систематизацији; запошљавање; оцењивање и напредовање запослених; награђивање и санкционисање, као и регулисање рада ван радног односа лица која се ангажују ван институције.

Ризик за настанак корупције представља могућност настанка корупције, односно етички и професионално неприхватљивих поступака или других неправилности које угрожавају интегритет институције у оквиру одређене ризичне области и ризичног процеса. Идентификовање ризика за настанак корупције подразумева препознавање свих могућих видова, односно манифестација корупције, етички и професионално неприхватљивих поступака актера одређеног радног процеса до којих може доћи. Тако, у оквиру процеса запошљавања везаног за област управљања кадровима ризици корупције могу бити: примање и давање мита, трговина утицајем, злоупотреба положаја, сукоб интереса, и слично.

Извори ризика корупције представљају околности које омогућавају, поспешују или узрокују настанак корупције или других неправилности. Сваки ризик за настанак корупције има један или више извора, који могу бити спољашњи (системски) и унутрашњи. У спољашње/системске изворе ризика спадају они на које сама институција не може непосредно да утиче – на пример, законска решења или недостаци спољашње контроле и надзора. С друге стране, у унутрашње изворе ризика спадају: организациони; индивидуални (ниво знања, искуства, стручности и интегритета оних који учествују у одређеном процесу) и радно процесни (на пример, непостојање писаних интерних процедура за спровођење одређеног процеса). Важно је напоменути да су превентивне мере које садрже планови интегритета усмерене управо на унутрашње изворе ризика за настанак корупције, имајући у виду да институције не могу самостално донети измене и допуне неког закона или спровести спољашњи надзор.

2.2. Новине које доноси Закон о спречавању корупције

Према Закону о спречавању корупције, институције које имају више од 30 запослених ће бити дужне да: а) донесу план интегритета у складу са Упутством (смерницама) које припрема Агенција и да о томе обавесте Агенцију, б) припреме извештај о спровођењу плана интегритета, у складу са Упутством и доставе тај извештај Агенцији, те в) одреде лице које ће обављати послове координације у вези са доношењем, спровођењем и извештавањем о спровођењу плана интегритета.¹⁴³ Поред тога, за разлику од постојећег законског решења, Закон о спречавању корупције уводи прекршајну одговорност руководиоца институције уколико институција не достави Агенцији план интегритета и извештај о спровођењу плана интегритета, односно не одреди лице које ће обављати послове координације у вези са доношењем, спровођењем и извештавањем о спровођењу плана интегритета.

Ова решења указују на две тенденције, које могу бити важне не само за планове интегритета, већ и за друге превентивне антикорупцијске механизме. Прва се односи на смањење обима институција које треба да усвоје и примене план интегритета и то на начин да се фокус стави на *веће институције* које имају шири опсег деловања у погледу корисника услуга или у погледу јавних ресурса којим управљају (као критеријум је узет број запослених). Друга тенденција тиче се увођења санкција за неиспуњавање обавезе усвајања и извештавања о спровођењу планова интегритета, имајући у виду да је често тумачено да је недостатак одговорности један од главних разлога за то што велики број обвезника није применио овај антикорупцијски механизам. На пример, према подацима Агенције, у првом циклусу, план интегритета усвојило је 53.1% ЈЛС, док је у другом циклусу то учинило 57.2%.¹⁴⁴

2.3. Улога Агенције за борбу против корупције и процес израде, дефинисања садржаја и усвајања планова интегритета

Агенција за борбу против корупције има координациону и надзорну улогу у процесу доношења и спровођења планова интегритета институција. Наиме, Агенција: а) доноси Упутство (Смернице) за израду и спровођење

¹⁴³ Закон о спречавању корупције, («Сл. гласник РС», бр. 35/2019), члан 97. став 2, доступно на <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2019/1630-19.pdf>

¹⁴⁴ Подаци о пракси усвајања планова интегритета доступни су на интернет презентацији Агенције, <http://www.acas.rs/plan-integriteta/>

плана интегритета, те б) надзире доношење и спровођење планова интегритета у институцијама. Поред тога, Агенција организује и спроводи обуке за чланове радне групе и пружа различите видове подршке институцијама у погледу израде планова интегритета.

Како би институцијама олакшала израду и спровођење плана интегритета, Агенција припрема и моделе планова интегритета. Модели представљају скуп ризика и мера за управљање ризицима. Све институције које имају обавезу доношења и спровођења планова интегритета користе ове моделе тако што процењују да ли ризици постоје и, уколико постоје, да ли мере понуђене у моделу могу допринети побољшању тј. смањењу ризика. У припреми модела учествују представници институција из 14 различитих система, а они се мењају и допуњују за сваки нови циклус израде плана интегритета. За потребе другог циклуса Агенција је дефинисала 42 различита модела који садрже пет ризичних области, заједничких свим обвезницима (попут управљања јавним финансијама и управљања кадровима), али и више од 70 специфичних области које су карактеристичне за поједине типове обвезника. За потребе другог циклуса израде и праћења спровођења планова интегритета, Агенција је креирала и нову *online* апликацију за обвезнике.

Процес израде плана интегритета подељен је у три фазе. Прва фаза обухвата доношење одлуке руководиоца институције о именовању радне групе за израду плана интегритета. Радну групу чине координатор и чланови из реда запослених у организационим јединицама. Радна група треба да има пет до седам чланова.¹⁴⁵ Друга фаза посвећена је процени постојећег стања изложености институције ризицима корупције и других неправилности, односно идентификовању области и процеса који су посебно изложени овим ризицима. У овој фази запослени попуњавају анонимне упитнике, што би требало да обезбеди већу поузданост података који се односе на процену ризика у институцији. С друге стране, коначну процену ризика врши радна група која би требало да узме у обзир и поменуте резултате анонимних упитника попуњених од стране запослених. Трећа фаза израде тиче се предлагања и одређивања мера за унапређење интегритета, тј. мера побољшања за управљање ризицима. Одређивање ових мера врши се на два начина: а) аутоматски - путем апликације, након процене интензитета ризика и б) тако што радна група дода друге мере, које сматра да је потребно спровести у оквиру једног радног процеса. У случају да радна група одлучи да мера коју

¹⁴⁵ Чланови радне групе треба да буду из кључних области функционисања институције (финансије и набавке, кадровска служба, кабинет руководиоца институције, службе које су у вези са остваривањем надлежности), са различитих положаја и нивоа радних места.

је добила кроз апликацију није адекватна, може да је искључи. Међутим, радна група нема обавезу да образложи због чега је одређена мера неадекватна, чиме остаје нејасно на који начин ће се третирати претходно идентификовани ризик. У том смислу, било би значајно додатно уредити ову област и прописати да су обвезници плана интегритета који означе одређену меру као неадекватну, дужни да образложе разлоге за то и дају предлог како ће утицати на неутрализацију извора идентификованог ризика.¹⁴⁶ Радна група има могућност да допуни план интегритета оним областима, процесима и мерама које се не налазе у моделу, али који су значајни са становишта потреба институције. Поред тога, радна група је дужна да, у сарадњи са руководиоцем и запосленима, одреди рок и одговорно лице за спровођење сваке мере. Након одређивања мера побољшања, рокова и одговорних лица за њихово спровођење, те сачињавања закључног извештаја радне групе, последњи корак представља доношење и постављање у апликацију одлуке руководиоца којом се усваја израђени план интегритета и именује лице које је одговорно за праћење спровођења планираних мера побољшања.

2.4. Спровођење и праћење и надзор над спровођењем планова интегритета

Спровођење плана интегритета обухвата: примену мера из плана; праћење да ли се предвиђене мере за унапређење интегритета спроводе; да ли ове мере производе очекиване ефекте у спречавању ризика и извештавање о спровођењу мера.¹⁴⁷ Оваква дефиниција указује да се процес спровођења повезује са процесом праћења спровођења мера из плана интегритета, тј. да су ова два процеса постављена као један методолошки корак. Имајући у виду да план интегритета представља и даље релативно нов механизам у Србији, па је самим тим и пракса његове примене нова, неопходно је раздвојити процес спровођења од процеса праћења спровођења, како би се и једном и другом посветила дужна пажња.

Праћење спровођења мера из плана интегритета обавља одговорно лице које одређује руководилац институције, посебном одлуком, приликом усвајања овог плана.¹⁴⁸ Задатак одговорног лица је да прати: да ли се мере

¹⁴⁶ Транспарентност Србија, Планови интегритета између антикорупцијских ризика и антикорупцијске праксе, мај 2018, стр. 27, доступно на http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS-planovi-integrieteta-maj-2018-nacrt-izvestaja.pdf

¹⁴⁷ Смернице за израду и спровођење плана интегритета "Сл. гласник РС", бр. 95/2016 и 56/2017, члан 18, доступно на <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/12/Smernice-za-izradu-plana-integriteta-2017.pdf>

¹⁴⁸ Смернице за израду и спровођење плана интегритета "Сл. гласник РС", бр. 95/2016 и 56/2017, члан 19, доступно на <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/12/Smernice-za-izradu-plana-integriteta-2017.pdf>

спроводе у роковима и на начин који је предвиђен планом интегритета; који су разлози за одлагање спровођења или неспровођење мера, односно за њихово спровођење на начин који није предвиђен планом интегритета, као и да податке о томе уноси у апликацију, у део за извештавање.¹⁴⁹ Извештавање о спровођењу мера из плана интегритета врши одговорно лице, избором неког од понуђених одговора. Ови одговори имају контролни карактер и делимично испитују разлоге за неспровођење мера.¹⁵⁰ На крају, након истека рока за спровођење, руководилац доноси одлуку о усвајању извештаја о спровођењу плана интегритета, чиме институција завршава циклус израде и спровођења плана интегритета.¹⁵¹

Анализирајући задатке одговорног лица, може се закључити да је неоправдано запостављено питање евалуације ефеката спровођења мера из плана интегритета. Наиме, одговорна лица немају задатак да испитају да ли су и, уколико да, на који начин спроведене мере утицале на функционисање институције у конкретним процесима. Подаци о ефектима спроведених мера би требало да представљају један од најзначајнијих извора података за израде плана интегритета у следећем циклусу. У том смислу, било би сврсисходно да се Упутством уреде, а Приручником додатно појасне, задаци одговорног лица у погледу евалуације ефеката спровођења мера из плана интегритета. С друге стране, Агенција, такође, треба да има одређену улогу у погледу испитивања ефеката спровођења планова интегритета општијем нивоу.¹⁵²

Екстерно праћење и надзор над процесом доношења и спровођења плана интегритета у институцијама врши Агенција.¹⁵³ Према Смерница-

[za-izradu-plana-integriteta-2017.pdf](#)

¹⁴⁹ *Исцпо*.

¹⁵⁰ Агенција за борбу против корупције, Приручник за израду и спровођење плана интегритета, 2015, стр. 34 и 35, доступно на <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2018/03/Prirucnik-za-izradu-plana-integriteta.pdf>

¹⁵¹ Смернице за израду и спровођење плана интегритета "Сл. гласник РС", бр. 95/2016 и 56/2017, члан 19, доступно на <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/12/Smernice-za-izradu-plana-integriteta-2017.pdf>

¹⁵² Анализа успешности самопроцене органа јавне власти у неколико система (правосуђе, здравство и локална самоуправа) путем испитивања ставова и искуства корисника услуга и ставова и искуства запослених о томе да ли је остварен виши квалитет услуга може да представља покушај истраживања ефеката који су примењене мере произвеле. За више детаља видети Агенција за борбу против корупције, Верификација ризика из планова интегритета и анализа успешности самопроцене органа јавне власти – систем локалне самоуправе, април 2013, доступно на <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Izvestaj-o-sistemu-LS-Final.pdf>

¹⁵³ Закон о Агенцији за борбу против корупције («Сл. гласник РС», бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - одлука УС, 67/2013 - одлука УС, 112/2013 - аутентично тумачење и 8/2015 - одлу-

ма, Агенција прати доношење и спровођење плана интегритета одласком у одабране институције и вршењем контроле квалитета и објективности ових докумената, односно анализирањем достављених извештаја о њиховом спровођењу.¹⁵⁴ Сврха екстерног праћења доношења и спровођења планова интегритета јесте пружање помоћи институцијама како би у будућности побољшале своје планове. Додатно, екстерно праћење доприноси креирању препорука за даљи развој планова интегритета, као и формулисању политика везаних за борбу против корупције.¹⁵⁵

3. ПРОЦЕНА РИЗИКА КОРУПЦИЈЕ У ПРОПИСИМА

3.1. Појам ризика корупције у пропису

Ризик корупције у пропису постоји уколико поједине одредбе пружају могућност или подстичу настанак корупције, односно злоупотреба приликом вршења јавних овлашћења. Уколико су предложена или постојећа нормативна решења јасна и прецизна; предвиђају транспарентност у свим фазама поступања институција; прописују одговарајуће рокове и критеријуме за одлучивање; успостављају одговарајуће контролне и надзорне механизме и јасно прописују одговорност у случају повреда дужности, сужава се простор за различито тумачење и злоупотребе приликом њихове примене.

С друге стране, у случају да је, на пример, поступак за озакоњење незаконито изграђених објеката или за одлучивање о додели финансијских средстава одређеним субјектима, предвиђен предлогом или донетим прописом: а) недовољно јасан или компликован; б) не садржи јасно одређене рокове за поступање, односно прописани рокови нису адекватни, имајући у виду све кораке које је потребно предузети, в) није транспарентан, или г) нису адекватно регулисана питања контроле и надзора над радом службеника и руководиоца који поступају и одлучују, постоји ризик да ће таква правила подстаћи коруптивно понашање грађана или службеника.

ка УС), члан 59. став 4, доступно на <http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/zakoni-o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije/>

¹⁵⁴ Смернице за израду и спровођење плана интегритета "Сл. гласник РС", бр. 95/2016 и 56/2017, чл. 20 и 21, доступно на <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/12/Smernice-za-izradu-plana-integriteta-2017.pdf>

¹⁵⁵ Тако су у Националној стратегији за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године области приоритетног деловања, поред осталог, одређене на основу резултата процена ризичних области током првог циклуса израде плана интегритета.

Искуства из праксе показују да за постојање ризика корупције у прописима није пресудна намера предлагача и доносилаца, тј. да често до настанка ових ризика долази услед непажње и чињенице да се прописи неретко припремају у недовољно транспарентном и партиципативном процесу. Због тога је значајно да сви који учествују у процесу припреме и доношења прописа, поготово из области које се сматрају ризичним за настанак корупције, посвете посебну пажњу овој теми.

Поред ризика корупције у прописима могу постојати и ризици везани за процес израде прописа. Док се ризици корупције у прописима односе на њихов садржај, ризици везани за процес израде прописа тичу се опасности од злоупотреба приликом њихове израде. На пример, до злоупотреба у процесу израде прописа може доћи услед коруптивног понашања представника министарства који припремају текст нацрта закона, односно због припадности представника министарства или народних посланика одређеној професији или групи, уколико они предлажу или се залажу за доношење закона који погодује њиховим приватним интересима који нису у складу са јавним интересом. Иако се ради о различитим категоријама, приликом процене ризика корупције у конкретном нацрту или предлогу прописа, мора се водити рачуна и о свим факторима везаним за процес припреме тог акта. Управљању ризицима корупције везаним за сам процес израде прописа посвећена је пажња у релевантним међународним уговорима у области борбе против корупције.

3.2. Појам процене ризика корупције у прописима и сличности и разлике са другим механизмима

Процена ризика корупције у прописима представља анализу предложених или донетих нормативних решења, према претходно дефинисаним методолошким правилима, у циљу идентификовања и свођења на минимум ризика за настанак злоупотреба који произлазе из тих решења. Циљ примене овог антикорупцијског механизма јесте да се доношењем јасних, прецизних и образложених прописа умање дискрециона овлашћења органа јавне власти и простор за настанак злоупотреба приликом примене.¹⁵⁶

¹⁵⁶ T. Hoppe, „Anti-Corruption Assessment of Laws (‘Corruption Proofing’) Comparative Study and Methodology“, http://www.rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/Comparative_Study-

Приликом вршења процене ризика корупције у одредбама конкретног предлога или донетог закона потребно је анализирати и преостале прописе који уређују дату област, као и искуства из праксе. Прецизније, потребно је консултовати налазе и одлуке надлежних државних органа, као и налазе и препоруке из извештаја и истраживања међународних организација и организација цивилног друштва који се тичу стања у области која је предмет регулисања.

Процена ризика корупције блиска је процени ефеката прописа и може се сматрати њеном посебном врстом. Док анализа ефеката прописа представља процену ефеката прописа на друштво у целини, фокус процене ризика корупције је питање да ли постоје потенцијални негативни ефекти предложених решења за јавни интерес, тј. омогућавање различитих облика злоупотреба.

Процену ризика корупције у прописима треба разликовати од опште процене ризика корупције, тј. процене интегритета. Као што је напоменуто, општа процена ризика корупције заснива на анализи постојећих пракси, процедура и функционисања институција, односно одређених сектора у циљу идентификовања фактора који олакшавају настанак корупције. На пример, процена ризика корупције у сектору просвете ће обухватити, поред осталог, анализу свих релевантних процедура и пракси за избор руководиоца образовних и васпитних установа, акредитовање високошколских установа, функционисање просветне инспекције, допунски рад, и слично. Оваква процена би морала да обухвати и анализу релевантног постојећег нормативног оквира и налазе да ли и, уколико да, на који начин прописи поспешују настанак корупције у пракси. Дакле, налази са препорукама за унапређење постојећег нормативног оквира представљају саставни део опште процене ризика корупције у одређеној области. Међутим, процена ризика корупције у прописима не обухвата анализу постојећих процедура и пракси, тј. она се односи искључиво на смањење идентификованих ризика корупције у конкретним прописима и унапређење одредаба тих прописа. Без обзира на разлике у полазним тачкама и фокусу, јасно је да су процена ризика корупције у прописима и општа процена ризика корупције повезане, тј. да се процена ризика корупције у прописима може третирати као посебан део опште процене ризика корупције.

3.3. Развој упоредне праксе и начела

У већини држава чланица Европске уније постоје смернице и правила за израду прописа, којима су обухваћена и питања везана за процену ризика корупције у прописима, а прве државе које су увеле овај механизам биле су Молдавија 2001. и Литванија 2002. године.

Конвенција Уједињених нација против корупције из 2003. године (члан 5. став 3.), која представља најзначајнији међународни антикорупцијски уговор, позива државе уговорнице да редовно врше процену одговарајуће регулативе и управних мера у циљу утврђивања њихове адекватности за спречавање и борбу против корупције. Међутим, ова одредба не подразумева да су државе уговорнице дужне да процену ризика корупције врше приликом израде свих прописа.

До краја 2019. године, процена ризика корупције постала је посебан део процеса доношења закона у више од 25 држава (Молдавија, Литванија, Јужна Кореја, Летонија, Чешка, Русија, Украјина, итд). У овим државама су надлежне институције развиле методологију за процену ризика корупције у прописима.

У региону Западног Балкана, значајан допринос развијању, односно даљем унапређењу овог антикорупцијског механизма у претходном периоду пружила је Регионална антикорупцијска иницијатива - пре свега, у Албанији, Босни и Херцеговини, Црној Гори и Северној Македонији.

За процену ризика корупције у прописима су примарно надлежна независна антикорупцијска тела. Ова тела припремају извештаје или мишљења о процени ризика корупције и дају препоруке за отклањање тих ризика. С друге стране, значајну улогу у овом процесу имају и министарства, Влада и надлежна скупштинска радна тела, који би поред разматрања препорука антикорупцијских тела и сами требало да воде да рачуна о томе да нормативна решења која припремају и доносе не садрже ризике за настанак корупције, користећи претходно утврђену методологију.

У упоредној студији и методологији, коју је објавила Регионална антикорупцијска иницијатива¹⁵⁷, формулисано је више начела за ефикасну при-

¹⁵⁷ T. Hoppe, „Anti-Corruption Assessment of Laws (‘Corruption Proofing’) Comparative Study and Methodology”, http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf

мену процене ризика корупције у прописима. Нека од најзначајнијих су:

- а) Одређивање приоритета - Уколико не постоји могућност примене процене ризика корупције на све прописе, неопходно је применити овај механизам приликом формулисања предлога и анализе важећих прописа којима се уређују питања из области које су најризичније за настанак корупције. Ове области су по правилу дефинисане националним стратешким документима у области спречавања корупције.
- б) Временски оквир - Процену ризика корупције треба вршити у свакој фази израде прописа, као и након одређеног периода његове примене. Тако, уколико се ради о закону, овај механизам треба применити:
 - а) приликом припреме нацрта закона;
 - б) кад Влада усвоји предлог, приликом расправе пред надлежним скупштинским радним телима и пленарној седници и
 - в) након ступања на снагу закона и извесног периода примене.
- в) Надлежност - Приликом припреме нацрта, министарства треба да примене одговарајуће стандарде за израду прописа у циљу избегавања настанка ризика корупције. Додатно, скупштински одбори имају важну улогу у примени овог механизма и треба да учествују у процени ризика корупције у одредбама предлога закона, тако што ће формулисати одговарајуће амандмане поводом достављених предлога, док антикорупцијска тела треба да врше процену ризика корупције у одредбама нацрта, предлога и важећих закона и подзаконских аката.
- г) Препоруке за отклањање ризика корупције – Предлагачи треба да имају обавезу да размотре препоруке за отклањање ризика корупције антикорупцијског тела и доставе овом телу обавештења о томе које препоруке су прихватили, а које не, као и образложење зашто одређене препоруке нису прихваћене.
- д) Поступање у складу са препорукама - Антикорупцијско тело треба да прати у којој мери се поступа у складу са датим препорукама, те да о томе сачињава редовне извештаје.
- ђ) Доступност података о процени ризика корупције у прописима – Веома је значајно да сви подаци о процени ризика корупције у прописима буду доступни јавности. Ово се односи на доступност методолошких правила, анализираних прописа, извештаја или мишљења

о процени ризика корупције у одредбама нацрта, предлога или донетог прописа, извештаја о испуњености препорука за отклањање ризика корупције и статистичких података.

е) **Транспарентност и интегритет** - Како би примена процене ризика корупције у прописима довела до жељених резултата, неопходан је одговарајући нормативни оквир. Конкретно, неопходно је да у процесу израде прописа буде обезбеђена транспарентност и партиципативност, а посебно да се нацрти прописа објављују, те да се поводом њих организују јавне расправе.

ж) **Обука и свест јавности** – Обуке о примени овог механизма неопходне су за представнике свих државних тела који учествују у процесу израде и усвајања прописа. Додатно, неопходно је упознати јавност о постојању методологије за процену ризика корупције у прописима и њеној примени.

Насупрот неспорним предностима, ефекти примене овог механизма могу бити ограниченог домета у погледу предвидљивости ризика корупције у нацртима и предлозима прописа. Иако се већина ризика корупције може препознати пре доношења, постоји могућност да неки постану видљиви тек када пропис ступи на снагу и отпочне његова примена. Упркос поменутиим ограничењима, статистика држава које имају развијену праксу у овој области указује да овај механизам може дати значајне резултате и утицати на смањење могућности за настанак корупције.

3.4. Нормативни и институционални оквир у Србији

Од септембра 2020. године, органи државне управе имају обавезу да достављају Агенцији за спречавање корупције нацрте закона из области које су одређене као посебно ризичне за настанак корупције у стратешким документима. Ту обавезу доноси Закон о спречавању корупције, на основу којег је Агенција задужена да даје мишљења о поменутиим нацртима, примењујући механизам процене ризика корупције. На овај начин ће и у Србији процена ризика од корупције постати формално елемент процеса израде одређених закона.

Иако није постојала експлицитно дефинисана обавеза, Агенција је и пре почетка примене овог законског решења анализирао прописе и њихову примену у областима које су подложне корупцији и припремала мишљења у циљу указивања на ризике корупције и давања препорука за

њихово отклањање. Тако је од 2013. године, у складу са интерно развијеном методологијом, Агенција израдила мишљења о процени ризика корупције у одредбама више од 150 нацрта и предлога прописа из области које су стратешким документима идентификоване као посебно ризичне за наста-
нак корупције.¹⁵⁸

Питање ризика корупције било је заступљена тема приликом расправа у Народној скупштини о предлозима закона из области посебно ризичних за наста-нак корупције у Народној скупштини у претходним годинама, поготово током 2016. и 2017. године. Додатно, поједина министарства су у претходном периоду успоставила праксу достављања нацрта Агенцији ради прибављања мишљења о процени ризика корупције. Међутим, и поред тога, у последње три године мање од 30% препорука Агенције за борбу против корупције за отклањање ризика корупције у нацртима и предлозима прописа је у потпуности или делимично прихваћено. По правилу, прихватане су препоруке техничког карактера (на пример, прописивање рока за поступање институција), док оне које су изискивале значајније интервенције и додатно усаглашавање са напоменама из важећих стратешких докумената најчешће нису прихватане. На тај начин, у готово свим законима поводом чијих нацрта или предлога је Агенција давала мишљења постоје извесна решења која садрже ризике корупције.¹⁵⁹

На квалитет предложених прописа у великој мери утиче начин на који се они припремају. Имајући то у виду, неопходно је инсистирати на спровођењу јавних расправа приликом припреме свих нацрта закона, као и избегавању праксе доношења закона по хитном поступку, која онемогућава адекватно разматрање предложених решења од стране једног броја институција, народних посланика, као и заинтересоване јавности. Пословником Народне скупштине предвиђено је да по хитном поступку може да се донесе закон којим се уређују питања и односи настали услед околности које нису могле да се предвиде, а у случају када би недоношење закона по хитном поступку могло да проузрокује штетне последице по живот и здравље људи, безбедност земље и рад органа и организација, као и ради испуњења међународних обавеза и усклађивања прописа с прописима Европске уније. Предлагач закона је дужан да наведе разлоге за доношење закона по хитном поступку. Иако је из ових правила јасно да би доношење закона по хитном поступку

¹⁵⁸ Видети Агенција за борбу против корупције, <http://www.acas.rs/praksa-agencije/analize-propisa-na-rizike-od-korupcije/>

¹⁵⁹ Видети, Агенција за борбу против корупције, Извештај о раду за 2018. годину, стр. 34. и 35, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2019/04/ACAS-izvestaj-web.pdf?pismo=lat>

морало да представља изузетак, у пракси то често није био случај, односно дешавало се да се за доношење закона по хитном поступку наводе разлози који нису предвиђени Пословником Народне скупштине. Према подацима Отвореног парламента, у периоду 2016-2020. година, Народна скупштина Република Србије донела је укупно 654 закона, од којих 224 по хитном поступку, укључујући ту и Закон о спречавању корупције.¹⁶⁰ Поред поменутих, значајан проблем представља и кашњење са доношењем подзаконских аката. С обзиром на то да је без благовременог доношења подзаконских аката онемогућено потпуно и адекватно спровођење закона, подзаконске акте би требало припремати заједно са нацртима законима, како би били донети у што краћем року.

3.5. Примери из праксе

Досадашања пракса показује да се најчешће ризици корупције у анализираним нацртима и предлозима закона тичу: а) непрецизних формулација; б) давања широких дискреционих овлашћења органима јавне власти; в) широких регулаторних овлашћења за доносиоце подзаконских аката, те г) недостатака или недовољности надзорних и контролних механизма.

Непрецизне формулације остављају простор за различита тумачења у пракси, у зависности од интереса субјеката који треба да примене прописе. На пример, Закон о јавним агенцијама прописује да у управни одбор јавне агенције може бити именовано лице које, поред осталог, *сврчњак у једној или више облас̑и из делокру̑а јавне а̑енције и које именовањем не би изазвало сукоб јавно̑ и ђрива̑но̑ ин̑тереса*. Слично томе, Нацртом закона о електронским медијима било је предвиђено да Савет Регулатора има девет чланова који се бирају из реда *у̑ледних сврчњака из облас̑и које су од значаја за обављање ђослова из надлежно̑и Ре̑ула̑ора (медијски сврчњаци, економис̑и, ђравници, инжењери ђелекомуникација...)*.

Давање широких дискреционих овлашћења органима јавне власти постоји у случајевима када се нешто што би требало да представља дужност предвиди као право или могућност за орган јавне власти, односно када се у одредбама користе формулације, као што су, може и има право, без прописивања критеријума за поступање. На пример, Предлогом закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе било је предвиђено да руководилац доноси решење о избору једног од кандида-

¹⁶⁰ Видети <https://otvoreniiparlament.rs/statistika/zakoni-po-hitnom-postupku>

та за заснивање радној односа са лисџе за избор коју му досџави конкурсна комисија без икаквих криџеријума.

Широка регулаторна овлашћења за доносиоце подзаконских аката пружају могућност овим субјектима да самостално уреде питања која је потребно уредити законским одредбама. На пример, Нацртом закона о здравственој заштити било је предвиђено да се статутом здравствене установе, уместо законским одредбама, прописују услови за именовање и разрешење директора и заменика директора, односно за помоћника директора. Додатно, Нацртом закона о изменама и допунама Закона о комуналним делатностима било је предвиђено да Влада прописује услове обављања комуналних делатности на подручјима која су законом стављена под посебну заштиту, туристичком простору и другим подручјима од посебног значаја, ради одрживог коришћења и управљања природним ресурсима, као и спречавања, отклањања и смањења негативних утицаја по животну средину, док министар надлежан за комуналне делатности *ближе уређује услове и криџеријуме за оцену исџуњеносџи услова за обављање комуналне делатносџи.*

Недостатак или недовољност надзорних и контролних механизма - на пример, Закон о донацијама и хуманитарној помоћи не прописује контролне механизме за испитивање оправданости и исплативости донација институцијама, као и праћење наменског коришћења средстава донација у сваком конкретном случају. Додатно, Предлогом закона о изменама и допунама Закона о стечају било је предвиђено да се Агенција за лиценцирање стечајних управника именује за стечајног управника у поступку спровођења стечаја над правним лицем са већинским јавним или друштвеним капиталом, док нормативним оквиром у овој области нису прописани јасни механизми надзора над радом ове агенције по питању обављања послова стечајног управника, као и питање управљања сукобом интереса.

Закључна разматрања

Искуства из процеса контроле усвајања и спровођења планова интегритета у првом и другом циклусу указују да за ефикасност примене овакве врсте антикорупцијских механизма није важно само постојање законске обавезе, већ да су веома битни фактори и начин руковођења институцијама и разумевање њихове суштине. У том смислу, један од основних предуслова за ефикасну примену планова интегритета јесте да руководиоци буду

директно укључени у изградњу организационе културе која се заснива на личном и институционалном интегритету, као и да буду посвећени доследној примени претходно формулисаних мера и активности за неутралисање извора ризика за настанак корупције.

Постојање законске обавезе, без разумевања сврхе примене планова интегритета, као и адекватног руковођења институцијама, у највећем броју случајева може довести само до задовољавања форме – усвајања ових докумената и извештавања о њиховом усвајању и спровођењу, која неће резултирати потребним суштинским променама. Како би се утицало на овај проблем, потребно је додатно радити на промоцији ефеката примене планова интегритета и едукацији свих субјеката укључених у процес њихове израде, примене и праћења примене, а посебно оних који су на руководећим местима.

За праћење спровођења планова интегритета на нивоу институција једно од кључних питања је ниво утицаја, стручности и самосталности лица која су за то задужена. Квалитет и ефективност механизма праћења зависе пре свега од тога да ли лица задужена за праћење спровођења мера и активности из ових докумената имају довољно знања о предметним областима и процесима и у којој мери су самостални у обављању ових овлашћења. Неопходно је размотрити сврсисходност решења по којем интерно праћење спровођење плана интегритета врши једино лице запослено у институцији које одређује руководилац без претходно прецизно прописаних критеријума. Уколико то лице, на пример, нема потребно знање или обавља низ других послова, постоји ризик да се неће у довољној мери и на адекватан начин посветити праћењу спровођење плана интегритета.

Концепт екстерног праћења и надзора спровођења планова интегритета које врши Агенција не може обезбедити свеобухватност ове функције. У пракси, детаљна контрола спровођења мера из свих израђених планова интегритета у другом циклусу значила би да Агенција проверава да ли је и у којој мери спроведено око 4.000.000 мера за управљање ризицима у институцијама из 14 различитих система, што представља значајан логистички проблем, имајући у виду капацитета овог независног тела. Имајући то у виду, контролом спровођења плана интегритета потребно је обухватити институције из различитих система у којима је у претходном периоду, према јавно доступним подацима, било случајева корупције, односно сумњи на случајеве корупције.

С друге стране, за даљи развој и јачање ефикасности у примени процене ризика корупције у наредном периоду потребно је предузети више активности у чијој реализацији значајан допринос могу пружити све релевантне институције. Поред даљег јачања капацитета Агенције, за примену овог механизма пре свега је потребно утврдити јасна методолошка правила по којима ће и Агенција и остали субјекти који учествују у процесу процене ризика корупције у прописима вршити ову анализу. Такође, имајући у виду да ефикасност у примени процене ризика корупције подразумева укључивање више субјеката, неопходно је радити на даљем развоју сарадње и координације министарстава, надлежних скупштинских радних тела и Агенције у овој области, те обезбедити одговарајуће обуке за представнике свих субјеката, који ће учествовати у примени овог механизма. На крају, потребно је обезбедити јавност свих података о процени ризика корупције у прописима, што би подразумевало редовно објављивање мишљења о процени ризика корупције у прописима, разлога/образложења због којих нису прихваћене препоруке из мишљења, као и извештаја о степену испуњености препорука Агенције за отклањање ризика корупције у прописима.

Уколико се уз поменуте кораке питање процене ризика корупције у прописима схвати на одговарајући начин, а не као још једна формалност у процесу доношења закона, овај механизам ће допринети остваривању циља – доношењу прецизних и образложених закона којима се умањују дискрециона овлашћења органа јавне власти и простор за настанак злоупотреба приликом примене.

На крају, важно је напоменути да би поред релевантних институција, значајну улогу у процесу промовисања и заговарања усвајања и примене планова интегритета и процене ризика корупције у прописима требало да имају организације цивилног друштва. Оне би својим радом могле да допринесу повећању заинтересованости грађана за примену ових антикорупцијских механизма.

СУКОБ ИНТЕРЕСА ФУНКЦИОНЕРА КРОЗ ПРАКСУ АГЕНЦИЈЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

Апстракт: *За свако друштво врло је важно како ће се и на који начин изборити са корупцијом. Један од начина је и превенција и одогање свести свих чланова друштва о штељности ове појаве, као и јачање индивидуалној и институционалној интегритету. Сукоб интереса је један од најважнијих превентивних механизма, код којих је важно разумети сукоб јавној и приватној интереса, односно решити га, јер у сувојој, доводи до неповерења грађана у вршење јавних функција и рад институција.*

Овај рад је превентивно намењен студентима Правне клинике за антикорупцију Правној факултету у Београду, али може бити корисан и широкој јавности ради бољеј разумевања феномена сукоба интереса, кумулације функција, обавеза и забрана у вези са сукобом интереса ириком вршења јавних функција. Сврха је да се схвати значај решавања сукоба интереса, који доприноси транспарентности и контроли јавности над радом функционера и институција јавној сектора, што је од кључној значаја, како за јачање демократије, тако и освајивање владавине права.

Кључни речи: *Сукоб интереса, Функционер - јавна функција, Кумулација функција, Агенција за борбу против корупције*

1. СУКОБ ИНТЕРЕСА

1.1. Шта је сукоб интереса

Сукоб интереса је ситуација која подразумева постојање различитих интереса који се међусобно супростављају. За друштво је најважнији сукоб приватног и јавног интереса, јер сукоби интереса те врсте могу ослабити поверење грађана у јавне институције.

Сукоб јавног и приватног интереса може се појавити само код лица које врши јавне функције и који су у ситуацији да донесу одлуку и предуз-

му различите радње, односно, код лица које у вршењу јавних овлашћења даје предност остваривању властитих или приватних интереса повезаног лица на штету остваривања јавног интереса. Та врста сукоба може довести и до појаве корупције и извршења коруптивних радњи, уколико изостане правилно поступање приликом настанка сукоба интереса, али то се неће догодити ако се сукоб интереса реши у корист јавног интереса.

1.2. Сукоб интереса није исто што и корупција

Сукоб интереса, сам по себи, не може се поистоветити са корупцијом, али су друштвени узроци који доводе до појаве сукоба интереса и корупције међусобно повезани. Сличност узрока и разноврсност животних околности које доводе до злоупотреба при вршењу јавних функција додатно отежавају прецизно разликовање сукоба интереса и корупције. Ипак, корупција и сукоб интереса нису истоветне појаве, јер сукоб интереса претходи корупцији и у сваком облику корупције постоји неки сукоб интереса, док сукоб интереса не подразумева неминовно и постојање корупције. Врло је важно од самог почетка водити рачуна о овим појавама и правилно поступати у ситуацијама када се јави сукоб различитих интереса.

1.3. Појам сукоба интереса по Закону о Агенцији за борбу против корупције

Одредба члана 2. Закона о Агенцији за борбу против корупције¹⁶¹ (у даљем тексту: Закон о Агенцији) познаје ширу дефиницију сукоба интереса, с обзиром на то да може бити и ситуација која само изгледа да утиче на поступање функционера на начин који ће да угрози јавни интерес, тако да она гласи: "сукоб интереса" је ситуација у којој функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на поступање функционера у вршењу јавне функције односно службене дужности, на начин који угрожава јавни интерес.

1.3.1. Основне дужности функционера приликом вршења јавних функција

Појам сукоба интереса је у тесној вези са основним дужностима функционера приликом вршења јавне функције, које су прописане одредбом члан 27. Закона о Агенцији, чијим непоштовањем функционери могу себе

¹⁶¹ „Службени гласник РС“ бр. 97/08, 53/10, 66/11-УС, 67/13-УС, 112/13-аутентично тумачење, 8/15 и 88/19

да доведу до сукоба интереса. Овакво понашање Агенција санкционише доношењем одговарајућих мера, које су прописане наведеним законом.

Основне дужности функционера су да јавни интерес не сме да подреди приватном; мора да се придржава прописа који уређују његова права и обавезе; мора да ствара и одржава поверење грађана у савесно и одговорно вршење јавне функције; мора да избегава стварање односа зависности према лицу које би могло да утиче на његову непристрасност у вршењу јавне функције, или ако такав однос већ постоји, да учини све што је потребно ради заштите јавног интереса и не сме да користи јавну функцију за стицање било какве користи или погодности за себе или повезано лице.

1.3.2. Појмови “функционер” - “јавна функција”

Како би боље разумели појам сукоба интереса, потребно је да знамо на кога се односи решавање сукоба интереса по Закону о Агенцији, а то су функционери, односно лица која врше јавне функције.

“функционер” је свако изабрано, постављено или именовано лице у органе Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органе јавних предузећа и привредних друштава, установа и других организација чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и друго лице које бира Народна скупштина.

“јавна функција” је функција у органима Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, органима јавних предузећа и привредних друштава, установа и других организација, чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, као и функција других лица које бира Народна скупштина, а подразумева овлашћења руковођења, одлучивања, односно доношења општих или појединачних аката.

Током примене Закона о Агенцији појам „функционер” је претрпео измене, па је тако Народна скупштина дала аутентично тумачење одредбе члан 2. алинеја друга наведеног закона, коју треба разумети тако да се не односи и не примењује на изабрана, постављена или именована лица у органе привредних друштава чији је оснивач јавно предузеће, јер поменута одредба не наводи да је функционер свако изабрано, постављено или именовано лице у органе привредних друштава чији је оснивач јавно предузеће. На тај начин је из делокруга рада Агенције изостала контрола лица,

који су органи пословођења и управљања у многобројним привредним друштвима чији је оснивач јавно предузеће, дакле у зависним привредним друштвима са значајним државним капиталом.

На основу одредбе члан 2. Закона о Агенцији под појмом „функционер“ подразумевају се и сви државни службеници на положају набројани у одредби члан 34. Закона о државним службеницима¹⁶², а доношењем Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе¹⁶³ као функционери сматрају и лица на положају у Аутономној покрајини Војводини и у јединици локалне самоуправе, градској општини и граду Београду.

1.3.3. Појмови “повезано лице” - “приватни интерес”

Са сукобом интереса у тесној повезаности су и појмови “повезано лице” и “приватни интерес”. “Повезано лице” је супружник или ванбрачни партнер функционера, крвни сродник функционера у правој линији, односно у побочној линији закључно са другим степеном сродства, усвојитељ или усвојеник функционера, као и свако друго правно или физичко лице које се према другим основама и околностима може оправдано сматрати интересно повезаним са функционером.

Код појма повезаног лица види се да је законодавац имао тенденцију да се тај круг лица прошири не само на лица у крвном сродству до одређеног степена сродства, већ и на сва друга лица која се према другим основама и околностима могу оправдано сматрати интересно повезаним са функционером (па због тога у круг повезаних лица спадају и други сродници, кумови, ...). Уколико се прође кроз праксу Агенције може се видети да Агенција води поступке и изриче прописане мере за све спорне ситуације у којима је функционер подредио јавни интерес приватном интересу и јавну функцију искористио за стицање користи за повезано лице које се према другим околностима и основама може оправдано сматрати интересно повезаним са функционером у смислу члан 2. Закона о Агенцији, као што су (сродници, сестрић, братић, снаха, зет, кум ...). Такође, повезано лице је и привредно друштво, удружење функционера, с којим је функционер остварио одређену корист, или привредно друштво неког његовог повезаног лица коме је такође функционер приликом вршења јавне функције учинио какву корист

¹⁶² “Службени гласник РС”, бр. 79/05, 81/05 - испр., 83/05 - испр., 64/07, 67/07 - испр., 116/08, 104/09, 99/14, 94/17 и 95/18.

¹⁶³ “Службени гласник РС”, бр. 21/16, 113/17, 113/17 - др. закон, 95/18.

или погодност. У случају да се покрене управни спор, пракса показује да је у таквим ситуацијама и Управни суд стао на становиште да је Агенција правилно применила материјално право и да је функционер поступао супротно одредбама Закона о Агенцији.

“приватни интерес” је било каква корист или погодност за функционера или повезано лице.

Уколико функционер прилоком вршења јавне функције учини било какву корист или погодност себи или повезаном лицу наћи ће се у ситуацији сукоба интереса.

2. КУМУЛАЦИЈА ФУНКЦИЈА

2.1. Основна правила

Основно правило у смислу Закона о Агенцији је да функционер може да врши само једну јавну функцију, осим ако је законом и другим прописом обавезан да врши више јавних функција. Примери за наведену ситуацију је случај са министром за правосуђе и председником Врховног касационог суда који су по функцији на основу Закона о Високом савету судства и члан тог савета, затим председником општине, односно градоначелником, који према изричитој одредби Закона о локалној самоуправи мора бити и председник општинског, односно градског већа.

Следеће правило је када је функционер изабран на јавну функцију непосредно од грађана, онда може да врши више јавних функција на које је такође непосредно изабран, осим у случају неспојивости утврђених Уставом. То су ситуације народног посланика и одборника неке скупштине локалне самоуправе, или јавне функције посланика и одборника, као и истовремено вршење јавних функција одборника у две јединице локалне самоуправе, а пример неспојивости истовременог вршења су јавне функције народног посланика и посланика Аутономне покрајине Војводине.

У свим другим случајевима функционер може да врши другу јавну функцију само на основу сагласности Агенције. У тој ситуацији функционер је дужан да у року од три дана од избора, постављења или именовања на другу јавну функцију поднесе Агенцији захтев за давање сагласности за вршење друге јавне функције. Обавеза функционера је да уз захтев достави и прибављено позитивно мишљење органа који га је изабрао, поставио или именовао на прву јавну функцију, а функционер који је изабран на јавну функцију непосредно од грађана дужан је да достави позитивно мишљење надлежног радног тела органа у коме је функционер.

2.2. Одлучивање Агенције код кумулације функције

Агенција је дужна да одлучи у року од 15 дана од пријема потпуног и уредног захтева. У овом сегменту решавања и спречавања сукоба интереса одлуком директора Агенције ће се одбити захтев функционера уколико је вршење друге јавне функције у сукобу са јавном функцијом коју функционер већ врши, односно уколико се утврди да ли постоји однос зависности, надзора и контроле између њих, или је неким прописом забрањено њихово истовремено вршење. Ово је врло важно, с обзиром на то да кумулација одређених функција доводи до сукоба интереса, па поступањем функционера по решењу директора Агенције којим се одбија захтев, тј. подношењем оставке од стране функционера на једну од јавних функција отклања се настанак ситуације која представља сукоб интереса, а које је предворје корупције.

2.2.1. Примери за несјојивост функција ио Устави или неком пропису:

- народни посланик не може бити функционер у органима извршне власти и правосуђа;
- члан Владе не може бити народни посланик или посланик у Аутономној покрајини Војводине, као ни одборник скупштине локалне самоуправе, нити члан Покрајинске владе или општинског, односно, градског већа;
- судија не може бити на функцијама у органима који доносе прописе и органима извршне власти, јавним службама и органима покрајинске аутономије и јединица локалне самоуправе;
- државни службеници на положају не могу обављати функцију у државном органу, органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе; такође, државни службеник не сме бити директор, заменик или помоћник директора правног лица, а члан управног одбора, надзорног одбора или другог органа управљања правног лица може бити једино ако га именује Влада или други државни орган; (директор неке управе у саставу министарства не може бити одборник скупштине општине, или члан већа неке општине; било који државни службеник на положају не може бити председник или члан РИК или општинске изборне комисије);
- директори или чланови надзорних и управних одбора установа, јавних предузећа или привредних друштава или организацији

чији је основач јединица локалне самоуправе не могу бити одборници или чланови већа у тој јединици локалне самоуправе;

- службеници на положају у смислу Закона о запосленима у аутономним покрајинама и локалној самоуправи, не могу бити на функцији у државном органу, органу аутономне покрајине или органу јединице локалне самоуправе; (начелник општинске управе не може бити истовремено и члан РИК или општинске изборне комисије, подсекретар покрајинског секретаријата не може бити истовремено одборник, или члан општинског, градског већа...);
- чланови Управног одбора, Надзорног одбора, директор, односно заменик директора Фонда за здравствено осигурање, као и директори филијала Фонда за здравствено осигурање (који су функционери у смислу Закона о Агенцији) не могу бити лице које је изабрано, постављено или именовано на функцију у државном органу, органу територијалне аутономије или локалне самоуправе, (директор филијале Фонда за здравствено осигурање не може бити истовремено и одборник; члан УО РФЗО не може бити истовремено члан већа општине..);
- директор школе не може бити у органу управљања друге школе, нити у својој школи;
- чланови управног одбора установа ученичког и студентског стандарда не могу обављати функције у државном органу, органу аутономне покрајине или органу јединице локалне самоуправе.

Агенција у свим овим случајевима одлучује на основу општег правила прописаног у одредби члан 27. Закона о Агенцији, који важи за све функционере да се морају да придржавају прописа којима се регулишу њихова права и обавезе. У наведеним примерима види се да постоје прописи, који забрањују истовремено вршење одређених јавних функција, којих се функционери морају придржавати, јер у супротном то би била прекршена наведена одредба Закона о Агенцији, због чега се не може да дозволи њихово истовремено вршење, односно у таквим ситуацијама директор Агенције доноси решење којим одбија захтев функционера за истовремено вршење тих јавних функција.

2.2.2. Примери кад њосџоји однос зависносџи, надзора и конџроле, или њословна сарадња њриликом вршења јавних функција

- одборник скупштине јединице локалне самоуправе не може истовремено да буде и директор основне или средње школе на територији те јединице локалне самоуправе, јер може да учествује у доношењу одлуке о буџету из којег се део средстава издваја и за финансирање те школе у којој истовремено врши јавну функцију директора школе, тако да несумњиво постоји однос зависности који је функционер у вршењу јавне функције дужан да избегава, па се обављањем јавне функције директора школе угрожава непристрасно вршење јавне функције одборника скупштине општине, што је у супротности са обавезама функционера које су прописане одредбама чл. 27. ст. 2. и 3. Закона о Агенцији;
- члан управног одбора клинике чији је оснивач Република Србија не може истовремено да врши јавну функцију помоћника министра здравља, јер помоћник министра може доћи у ситуацију да предузима радње из делокруга рада сектора којим руководи, а које се односе на клинику у којој врши јавну функцију члана управног одбора, што би било у супротности са одредбом чл. 27. ст. 2. Закона о Агенцији, чиме би довео у сумњу поверење грађана у савесно и одговорно вршење јавне функције;
- општински правобранилац не може истовремено да врши јавну функцију члана - представника општине у Скупштини привредног друштва чији је оснивач јединица локалне самоуправе, из разлога што у поступцима имовинско правне заштите се појављују као супростављене стране општина, коју заступа правобранилац и друштво у коме је у органу управљања тај правобранилац.

2.2.3. Престанак друге функције по сили закона

Против функционера који врши другу јавну функцију без сагласности Агенције, односно уколико није уопште поднео захтев за сагласност, или ако после коначне одлуке директора Агенције, којом му се одбија захтев за сагласност, не поднесе оставку на неку од јавних функција, Агенција води даље поступак против функционера, јер врши јавне функције супротно одредбама Закона о Агенцији и доноси решење којим се констатује да му друга јавна функција престаје по сили закона.

Одлуку о престанку функције доноси орган који је функционера изабрао, поставио или именовано на каснију јавну функцију, у року од осам дана од дана пријема одлуке Агенције. За одговорно лице у органу који је изабрао, поставио или именовано функционера, уколико не поступи у законском року по одлуци директора Агенције прописана је прекршајна одговорност.

3. РЕГУЛИСАЊЕ СУКОБА ИНТЕРЕСА

3.1. Регулисање сукоба интереса у Републици Србији

Сукоб интереса у Републици Србији није био дуго регулисан посебним законом, већ је у многим законима, који регулишу функционисање појединих државних институција и јавних служби, регулисана и ова материја. Први закон који је регулисао само материју сукоба интереса је Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција¹⁶⁴, који је био на снази до краја 2009. године.

Док је био на снази наведени закон, сукоб интереса је постао и „уставна категорија“. Одредбом члан 6. Устава Републике Србије¹⁶⁵ прописано је да „нико не може да врши државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословним и приватним интересима, а постојање сукоба интереса и одговорност при вршењу одређује се Уставом и законом“. Сада је на снази Закон о Агенцији за борбу против корупције¹⁶⁶, чија је примена почела 01.01.2010. године. Агенција за борбу против корупције Републике Србије (у даљем тексту: Агенција) је основана овим законом и једина је надлежна да на основу чл. 5. у вези чл. 1. Закона о Агенцији одлучује о сукобу интереса при вршењу јавних функција.

На пољу борбе против корупције Агенција је пре свега превентивни орган, са веома изграђеним превентивним механизмима, који дају веома добре резултате, а међу њима препознат је и сукоб интереса. У Закону о Агенцији цело једно поглавље регулише материју сукоба интереса при вршењу јавних функција, али и други његови делови, садрже норме које су у посредној вези са овим питањима, као што је поступање и одлучивање у случају повреде закона, мере које се у случају повреде доносе, као и казнене одредбе.

¹⁶⁴ „Службени гласник РС“ бр. 43/04

¹⁶⁵ „Службени гласник РС“ бр. 98/06

¹⁶⁶ „Службени гласник РС“ бр. 97/08, 53/10, 66/11-УС, 67/13-УС, 112/13-аутентично тумачење, 8/15 и 88/19.

Међутим, у дугогодишњој примени важећег Закона о Агенцији дошло се до закључка да је потребно да се већи број одредаба прецизира и на другачији начин реше битна питања, пре свих сукоб интереса, пријављивање имовине и прихода функционера и дају већа овлашћења Агенцији. Такође, имајући у виду да је Агенција превасходно превентивни орган и да постојећи закон регулише превентивне механизме, то сам назив важећег закона не одражава у потпуности материју коју регулише, тако да је поред суштинских измена постојећи закон претрпео и измене у самом називу закона и називу Агенције у Агенцију за спречавање корупције. Наиме, донет је Закон о спречавању корупције (“Службени гласник РС» бр. 35/19 и 88/19), чија примена почиње 01.09.2020. године.

3.2. Међународно регулисање сукоба интереса

На пољу борбе против корупције као један од успешних превентивних механизма препозанат је и сукоб интереса. У многим међународним документима, сукоб интереса и циљеви због којих се уводи, заузимају значајно место.

Међу првима је Конвенција УН против корупције¹⁶⁷, која у поглављу II, које се односи на мере превенције корупције, прописује да ће свака држава уговорница, у складу с основним начелима свог законодавства, настојати да установи, одржи и јача системе којима се повећава транспарентност и спречава сукоб интереса (члан 7, Јавни сектор). Конвенција даље прописује, у члану 8. (Кодекси понашања јавних функционера), да ће свака држава уговорница настојати, где је потребно и у складу с основним начелима свог законодавства, да утврди мере и системе којима се од јавних функционера захтева да одговарајућим органима дају изјаве у вези, између осталог, са својим другим активностима, запослењем, инвестиционим улагањима, имовином и поклонима знатне вредности или користима из којих може проистећи сукоб интереса у односу на њихов рад у својству јавних функционера. Такође, Конвенција се материјом сукоба интереса бави и у члану 12. (Приватни сектор), којим прописује спречавање сукоба интереса увођењем ограничења, где је потребно и за разуман временски период, у погледу обављања професионалних делатности бивших јавних функционера или запошљавање јавних функционера у приватном сектору након напуштања јавних функција или пензионисања, тамо где су те делатности или запошлење у непосредној вези с функцијама на којима су били или су их надгледали ти јавни функционери за време свог мандата.

¹⁶⁷ “Службени гласник СЦГ- Међународни уговори” бр. 12/05.

Документ Двадесет водећих принципа за борбу против корупције Савета Европе, који се такође бави облашћу сукоба интереса, између осталог, предвиђа мере превенције корупције и промовисање етичког понашања, као и заштиту од недозвољеног утицаја.

Код препорука Комитета министара Савета Европе државама чланицама, постоји одељак који се односи и на сукоб интереса, пријаву интереса и некомпатибилне спољне интересе.

Сукобом интереса бави се ОЕЦД и то према њиховим Смерницама суштина регулисања сукоба интереса је служење јавном интересу, подршка јачању транспарентности, промовисање индивидуалне одговорности и личног примера и стварање организационе културе отпорне на сукоб интереса.

Већина држава је решавање сукоба интереса ставила у своје законске оквире имајући у виду да се применом законских одредби у овој области значајно доприноси изградњи и унапређењу режима интегритета, како личног, тако и институционалног.

4. РЕШАВАЊЕ СУКОБА ИНТЕРЕСА

4.1. Циљ решавања сукоба интереса

Сукоб интереса увек представља спорну ситуацију која подразумева поступак њеног решавања. Зато је циљ решавања и спречавања сукоба интереса да се очува интегритет, смањи могућност за злоупотребом и стварањем околности у којима се, чак и ако постоји сукоб интереса, такав сукоб интереса евидентира, да се предузму одговарајуће превентивне мере, па уколико се установи да је то неопходно и потребно и казнене мере.

4.2. Надлежност Агенције за борбу против корупције у вези решавања сукоба интереса

На основу Закона о Агенцији, Агенција је надлежна да спречава и решава сукоб интереса при вршењу јавних функција. Задатак Агенције је да својим одлукама или мишљењима, као и заузетим ставовима спречава, решава и отклања последице сукоба интереса при вршењу јавних функција; решава о кумулацији јавних функција; обављању другог посла, врши контролу преноса управљачких права и поверавања пословођења; решава у вези забране оснивања привредног друштва или јавне службе за време вршења јавне функције, чланства у удружењу и органима удружења, недо-

звољеног утицаја на функционера, забране заснивања радног односа или пословне сарадње по престанку јавне функције, поступа у случају повреде одредаба Закона о Агенцији које се односе на сукоб интереса.

Врло је важна надлежност Агенције у овој области, јер својим одлукама и мерама које се изричу функционерима Агенција решава и спречава сукоб интереса. Кроз праксу Агенције може се приметити да расте интегритет појединца да се повинује одлукама Агенције, па тако поступање функционера по коначним и извршним решењима директора Агенције којима су одбијене сагласности за вршење више јавних функција, односно обављање другог посла је између 94% и 97%, а поступање надлежних органа по коначним и извршним решењима директора Агенције којима је утврђен престанак друге јавне функције по сили закона је од 96,43% до 100%. На тај начин се унапређује интегритет и одговорност јавног функционера, а такође и институционални интегритет. Овде долази до изражаја сама свест функционера да Агенција контролише њихов рад, да се њихове радње и поступци могу санкционисати, као и изложеност погледу јавности, а све то скупа доприноси изградњи и унапређењу режима интегритета, како личног, тако и институционалног.

4.2.1. Решавање у вези њ правила са обављањем другој посла (одређе чл.30. и 31. Закона о Агенцији)

4.2.1.1. Обавештавање о другом послу или делатности

У вези са обављањем другог посла постоје два правила (односно обавеза и забрана) за функцинере, прво правило је да су сви функционери у обавези, без обзира да ли јавну функцију обављају на сталном раду или не, да обавесте у року од 15 дана од дана ступања на јавну функцију Агенцију о обављању тог посла или делатности. Циљ код обавештења о послу је да Агенција утврди да ли се обављањем посла, односно делатности угрожава непристрасно вршење јавне функције, односно да ли то представља сукоб интереса. Уколико утврди да се обављањем посла, односно делатности угрожава непристрасно вршење јавне функције, односно представља сукоб интереса, Агенција доноси одлуку којом одређује рок, који не може бити дужи од 60 дана, у којем је функционер дужан да престане са обављањем тог посла, односно делатности. Ако функционер не поступи у остављеном року, Агенција води даље поступак за утврђивање повреде закона и изриче прописане мере.

4.2.1.2. Ситуација кад се јавна функција врши на сталном раду и други посао

Друго правило односи се на то да функционер не може да обавља други посао или другу делатност за време вршења јавне функције која захтева рад са пуним радним временом или стални рад. Али, и у тим случајевима по закону функционер може да добије сагласност за обављање другог посла само на основу одлуке директора Агенције, осим што му сагласност Агенције није потребна уколико је реч о научноистраживачком раду, наставној, културно-уметничкој, хуманитарној и спортској делатности, али само ако се обављањем тих послова не угрожава непристрасно вршење и углед јавне функције.

У ситуацији кад функционер врши јавну функцију на сталном раду или са пуним радним временом дужан је да поднесе захтев за давање сагласности за обављање другог посла. Агенција одлучује у року од 15 дана од пријема уредног и потпуног захтева. Код одлучивања се цени да ли постоји однос зависности и надзора између јавне функције и посла, или неки пропис који забрањује њихово вршење, тј. да ли постоји сукоб интереса, као и време у коме ће функционер обављати тај додатни посао. Агенција својом контролном улогом и мериторним одлучивањем спречава да се угрожава непристрасно вршење јавне функције и поверење грађана у савесно и одговорно вршење јавне функције.

4.2.1.3. Ситуација са чланством у удружењима

Ако је функционер члан удружења, а јавну функцију врши на сталном раду или са пуним временом, у обавези је да о томе обавести Агенцију и Агенција ће поступати као и у случају када добије обавештење функционера о обављању другог посла у тренутку ступања на јавну функцију.

4.2.1.4. Примери за истовремено вршење јавне функције и обављање другог посла или делатности:

- одборник не може истовремено бити запослени у општинској управи, јер би то било у супротности са одредбом чл. 27. ст. 2. Закона о Агенцији у вези са одредбом чл. 30. ст. 1. Закона о локалној самоуправи;
- одборник не може обављати привремене или повремене послове у општинској управи, јер између скупштине општине и општинске управе постоји однос зависности, надзора и контроле, па би одборник, који истовремено обавља привремене и повремене послове у општинској

управи исте јединице локалне самоуправе, којом руководи начелник, који је одговоран за свој рад скупштини, имао приватни интерес у вршењу јавне функције, на начин који угрожава јавни интерес, чиме се угрожава поверење грађања у савесно и одговорно вршење јавне функције;

- одборник не може истовремено обављати дужност члана савета месне заједнице на територији исте јединице локалне самоуправе, јер између јавне функције одборника скупштине општине и обављања посла члана савета месне заједнице основане на територији исте општине постоји однос зависности који би могао да утиче на непристрасност функционера у вршењу јавне функције. Ово стога што исто лице као члан савета месне заједнице доноси финансијски план, односно учествује у доношењу истог као члан савета месне заједнице, а затим као одборник у скупштини исте општине учествује и стара се о доношењу одлука и других аката скупштине општине у вези са радом те месне заједнице, што је у супротности са одредбама чл. 27. ст. 2. и 3. Закона о Агенцији;
- истовремено вршење јавне функције одборника скупштине јединице локалне самоуправе и обављање посла извршног директора у јавном предузећу чији је оснивач та јединица локалне самоуправе је неспојиво и у супротности са обавезама функционера прописаним одредбама чл. 27. ст. 2. и 3. Закона о Агенцији, јер би одборник учествовао у доношењу буџета из којег се финансира то јавно предузеће, вршио надзор над радом тог предузећа и могао да дође у ситуацију да одлучује о именовању и разрешењу директора јавног предузећа, по чијем овлашћењу обавља послове извршног директора јавног предузећа, као и да одлучује о другим питањима која се односе на то јавно предузеће, па би на тај начин угрозио непристрасно вршење јавне функције одборника;
- функционери не могу обављати дужност заступника, дужност у органима управе или бити ликвидациони управници у спортским организацијама.

4.3.1. Решавање Агенције о сумњи у постојање сукоба интереса које функционер или са њим повезано лице има (одредба члана 32. Закона о Агенцији)

4.3.1.1. Правило

Једна од најзначајнијих обавеза функционера у смислу Закона о Агенцији је да обавесте Агенцију о сумњи у постојање сукоба интереса у ситуацијама у којима се налазе они и са њима повезана лица, у року од осам дана приликом ступања на јавну функцију или током вршења јавне функције, а Агенција је дужна да утврди да ли постоји сукоб интереса и уколико постоји да предложи мере за његово отклањање.

Зашто је ово врло важна обавеза функционера? Зато што је најчешће случај у пракси да се функционери већ налазе у сукобу интереса или да могу да дођу у ситуацију да, на основу својих овлашћења за доношење одлука или предузимања одређених радњи која имају приликом вршења јавних функција, погодују себи или повезаном лицу, и где се сукоб интереса не може отклонити ни правилима о изузећу, па не придржавање ове обавезе која је уско повезана са кршењем генералних обавеза прописаних одредбом члан 27. Закона о Агенцији, повлачи за собом изрицање најтежих мера, које су прописане као санкције за повреду одредаба наведеног закона.

4.3.1.2. Примери:

- било који орган пословођења који врши јавну функцију директора неке установе, јавног предузећа или привредног друштва, био би у ситуацији сукоба интереса уколико би радно ангажовао неког од повезаних лица за време вршења јавне функције у тој установи, јавном предузећу или привредном друштву, или на било који начин погодовао себи или свом повезаном лицу;
- одборник не може истовремено бити власник приватне радио станице која се делимично финансира из буџета општине, јер на основу својих надлежности које има у скупштини општине дошао би у ситуацију сукоба интереса, односно да одлучује о финансирању своје радио станице, чиме би довео поверење грађана у савесно вршење јавне функције;
- члан школског одбора, не може у поступку избора за директора, ако је и он сам кандидат, учествовати у свим радњама и одлучивати, већ се мора изузети из целокупног поступка избора, а уколико буде изабран

на јавну функцију директора установе, потребно је да поднесе оставку на јавну функцију члана школског одбора, и док не буде разрешен не сме да учествује у раду истог;

- директор установе или јавног предузећа био би у ситуацији сукоба интереса, уколико би радно ангажовао повезано лице неког члана органа управљања или надзора установе, односно јавног предузећа, јер су он и ти чланови у односу зависности.

4.4.1. Решавање Агенције код забрана из члана 33. Закона о Агенцији

Обавеза функционера је да се, уколико врши јавну функцију на сталном раду или са пуним радним временом за време вршења јавне функције, придржава забране да не може да оснује привредно друштво, односно јавну службу, нити да започне обављање самосталне делатности, у смислу закона којим се уређује предузетништво, нити да може да врши функцију управљања, надзора или заступања приватног капитала у привредном друштву, приватној установи или другом приватном правном лицу. Ово је императивна забрана по Закону о Агенцији и Агенција код повреда ове одредбе изриче прописане мера.

4.5.1. Решавање код обавеза функционера да пренесе управљачка права у привредном друштву у коме поседује удео изнад 3% по члану 35. Закона о Агенцији

Функционер има обавезу да пренесе управљачка права у привредном друштву у коме поседује удео изнад 3% у року од 30 дана од избора, постављења или именовања, на правно или физичко лице које није повезано лице, да их оно, у своје име, а за рачун функционера, врши до престанка јавне функције. То лице на које је функционер пренео управљачка права, постаје повезано лице. Следећа обавеза функционера је да, у року од пет дана од дана преноса управљачких права, надлежном органу привредног друштва и Агенцији достави податке о лицу на које је пренео управљачка права и доказе о преносу управљачких права, као и доказ из Агенције за привредне регистре да је извршио забележбу о преносу управљачких права.

Пренос управљачких права не представља преношење власничког удела, с обзиром на то да се у пракси веома често дешава да управо функционери мисле да им је обавеза да пренесу власнички удео. Уколико се не изврши пренос управљачких права у наведеном законском року, Агенција

води поступак због повреде одредаба Закона о Агенцији и изриче законом прописане мере.

4.6.1. Решавање код обавеза у смислу члана 38. Закона о Агенцији

Функционер има обавезу да тражи сагласност од Агенције кад му престане јавна функција у року од две године од дана престанка уколико намерава да заснује радни однос, односно пословну сарадњу са правним лицем, предузетником или међународном организацијом која обавља делатности у вези са функцијом коју је вршио. Ова обавеза по закону се не односи на непосредно изабране функционере.

Агенција решава у року од 15 дана од пријема захтева функционера. Код решавања је важно да ли је функционер доносио одлуке у вези тог правног лица, или је орган у коме је вршио јавну функцију имао пословну сарадњу са тим правним лицем, па уколико се то утврди не може добити сагласност.

5. ОДЛУЧИВАЊЕ АГЕНЦИЈЕ О СУКОБУ ИНТЕРЕСА

5.1. Примена општег управног поступка

На основу Закона о Агенцији, Агенција има материјално правни основ за одлучивање у свим наведеним одредбама закона којима се регулише материја сукоба интереса, односно одредбама које се односе на обавезе и забране за функционера. Све одлуке директора Агенције, као првостепеног органа, било да се даје или одбија сагласност, су образложене одлуке, у којима се наводе и темељно анализирају уставни и законски разлози да одређена ситуација представља сукоб интереса, или да не представља.

Одлука директора је управни акт, што значи да се у поступку одлучивања пред Агенцијом, сходно примењују правила управног поступка, па се против ње може поднети жалба Одбору Агенције, као другостепеном органу, а против одлуке Одбора Агенције може се поднети тужба Управном суду.

Агенција има врло добре резултате приликом праћења извршења ових одлука директора Агенције, с обзиром на то да је поступање функционера по коначним и извршним одлукама директора Агенције у свакој години између 93% и 97%, што указује на повећану свест функционера као носиоца јавних овлашћења, који све више воде рачуна о свом интегритету уз уважавање јединог државног и независног органа који је надлежан за решавање сукоба интереса при вршењу јавних функција. Овоме је допринело и вели-

ки број континуираних обука Агенције које се организује за функционере на тему сукоба интереса, јер је Агенција пре свега превентивни орган на пољу борбе против корупције.

5.2. Одлучивање код утврђивања повреда одредаба Закона о Агенцији у вези са сукобом интереса и изрицање мера

Агенција води поступак по службеној дужности и пријавама, у којима се утврђује повреда одредаба Закона о Агенцији учињене од стране функционера у вези сукоба интереса и изриче законом прописане мере.

Због повреде одредаба Закона о Агенцији може се изрећи мера упозорења, мера јавног објављивања повреде одредаба закона и мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције, с тим да се функционерима којима је престала функција и непосредно изабраним функционерима могу изрећи само мера упозорења и мера јавног објављивања повреде одредаба закона. У ситуацијама кад изриче мере упозорења са налогом функционеру, да у одређеном року изврши неку радњу, као на пример, да престане са истовременим вршењем јавне функције и посла или да пренесе управљачка права, Агенција има одличне резултате извршења по тим мерама и у процентима је то око 97% извршења, тако да се ретко воде даље поступци ради изрицања теже мере.

Мере јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције изричу се за најтеже повреде које су функционери учинили у ситуацијама кад су стекли неку корист за себе, тако што су истовремено они или са њима повезана лица били и власници привредних друштава или предузетници или законски заступници удружења, која су имали пословну сарадњу са органима у којима врше јавне функције, па су или путем јавних набавки или без њих, добијали одређене послове и на тај начин су погодовали себи или повезаном лицу и тако стицали одређену корист, као и код непотизма када су запошљавали своја повезана лица.

Агенција доноси и решења којима се утврђује престанак друге јавне функције по сили закона, а учинак извршења је код ових решења директора Агенције скоро 100%, због тога што је прописана прекршајна одговорност одговорног лица у органу који треба да на основу решења директора Агенције донесе одлуку да функционеру престане јавна функција по сили закона.

5.3. Примери из праксе Агенције

- Агенција је изрекла меру јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције председника општине, јер је донео одлуку којом је дао у закуп пољопривредно земљиште у државној својини занатској радњи своје супруге, као и зато што је јавно предузеће, чији је оснивач општина, за време док је вршио јавну функцију председника општине, закључило са привредним друштвом његовог брата два уговор о јавној набавци и исплатило око 12.000.000,00 динара;
- Агенција је изрекла меру јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције члана општинског већа, због тога што је општина исплатила на основну уговора удружењу, чији је он заступник, износ од око 850.000,00 динара;
- Агенција је изрекла меру јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције директора јавног предузећа, јер је заплио своју супругу;
- Агенција је изрекла меру јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције директора установе-апотеке, јер је у току вршења јавне функције закључила уговоре са фармацеутском кућом у којој је запослен њен син;
- Агенција је изрекла меру јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције Генералног секретара Народне скупштине, јер је сама себи одобрила право на прековремени рад и донела решења којима је себе упућивала на службена путовања;
- Агенција је изрекла меру јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције министра у Влади РС, јер је гласао да се донесе решење да његов син буде именован за директора ЈП, чији је рад у надлежности тог министарства.

Међутим, препоруке за разрешење Агенције се од стране неких надлежних органа не поштују, који треба да поступе по иницијативи Агенције и у законском року од 60 дана од дана објављивања одлуке Агенције у Службеном гласнику обавесте Агенцију о предузетим мерама, већ дозвољавају себи да сами одлучују о сукобу интереса.

Као разлог за непоступање по одлуци Агенције најчешће наводе да су утврдили да нема уопште сукоба интереса. Међутим, то није у њиховој над-

лежности, већ у надлежности Агенције. Врло је важно нагласити да неизвршавање одлука јединог независног, државног органа, који је надлежан да решава о сукобу интереса при вршењу јавних функција, представља грубо кршење закона, не иде у правцу владавине права и поштовања рада институција.

Агенција ће у својој раду увек тежити да, свим превентивним механизмима који јој стоје на располагању, доприноси спречавању корупције, већој транспарентности рада државних органа и функционера, што је од великог значаја за развој демократије и економски напредак сваког друштва.

СТВАРНИ ЕФЕКТИ ИЗРИЦАЊА МЕРЕ БЕЗБЕДНОСТИ ЗАБРАНА ВРШЕЊА ПОЗИВА, ДЕЛАТНОСТИ И ДУЖНОСТИ ИЗ ЧЛАНА 85. КРИВИЧНОГ ЗАКОНИКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Апстракт: *Студијом на снају Закона о организацији и надлежностима државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције (ЗОНДО)¹⁶⁸ ионово се актуелизовало ишћање стварних ефеката изрицања мере безбедности Забрана вршења позива, делатности и дужности из члана 85. Кривичног законика републике Србије, који је поред кривичне одговорности њравних лица важан сеімені у борби њроіив корупције.*

Кључне речи: *Кривични законик Републике Србије, забрана вршења позива, делатности и дужности, ефекти мере.*

Према члану 85. Кривичног законика републике Србије (у дањем тексту КЗ) суд може учиниоцу кривичног дела изрећи меру безбедности Забрана вршења позива, делатности и дужности и забранити вршење: одређеног позива, одређене делатности или свих или неких дужности везаних за располагање, коришћење, управљање или руковање туђом имовином или за чување те имовине.

Наведене забране су алтернативно постављене и суд их може изрећи само ако се оправдано може сматрати да би даље вршење такве делатности од стране окривљеног било опасно.

Ова мера може се изрећи како урачунљивом учиниоцу, тако и неурачунљивом учиниоцу. Урачунљивом учиниоцу се изриче уз казну, условну осуду, судску опомену или ослобођење од казне, а неурачунљивом учиниоцу се ова мера безбедности може изрећи уз мере безбедности из члана 81. *Обавезно ѡсихијатријско лечење и чување у здравственој усћанови и уз меру безбедности из члан 82. Обавезно ѡсихијатријско лечење на слободи.*

Суд одређује трајање мере из става 1. овог члана, које не може бити краће од једне (1) нити дуже од десет (10) година, рачунајући од дана прав-

¹⁶⁸ „Сл. гласник РС“, бр. 94/2016 и 87/2018.

носнажности одлуке, с тим да се време проведено у затвору, односно у здравственој установи у којој је извршена мера безбедности не урачунава у време трајања ове мере.

Ставом 3. истог члана је регулисано да ако изрекне условну осуду, суд може одредити да ће се та осуда опозвати, ако учинилац прекрши забрану вршења позива, делатности или дужностав

Суд може одлучити да престане мера безбедности Забрана вршења позива, делатности или дужности ако су протекле три (3) године од дана њиховог примењивања. Приликом одлучивања о томе, суд ће узети у обзир понашање осуђеног после осуде, да ли је накнадио штету проузроковану кривичним делом, да ли је вратио имовинску корист стечену извршењем кривичног дела и друге околности које указују на оправданост тих мера.¹⁶⁹ Иако је спорно од када почиње да тече тај рок, неспорно је да то не може бити пре правоснажности пресуде којом је изређена мера безбедности и пре него што орган надлежан за извршење према Закону о извршењу кривичних санкција предузме све потребне мере. Поступак за престанак мере безбедности се покреће на молбу осуђеног лица, који суду који је судио у првом степену подноси Молбу у складу са Закоником о кривичном поступку.

Такође, и помиловањем се може укинути или одредити краће трајање ове мере безбедности.¹⁷⁰

Иако члан 112. КЗ-а не даје значење израза позив и делатност у пракси се најчешће под позивом подразумевају професионалне делатности које обухватају пружање одређених стручних услуга нпр. позив професора, лекара, адвоката и сл. Самосталне делатности по правилу обухватају вршење неких стручних услуга од стране појединаца и оне се обављају по правилу у виду заната. Такве су различите занатске услуге као што су угоститељске, трговачке и др. Забрана располагања, коришћења, управљања или руковања туђом имовином се најчешће односи на рачунопологаче, благајнике, магационере, пословође и друга лица са овим овлашћењима.¹⁷¹

¹⁶⁹ Кривичног законика Републике Србије («Сл. гласник РС», бр.85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019), члан 90

¹⁷⁰ Кривичног законика Републике Србије («Сл. гласник РС», бр.85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019), члан 110

¹⁷¹ И. Симић, Коментар уз Кривични законик Републике Србије („Сл. Гласник РС“, бр. 85/05), Београд, 2005

1. РАНИЈЕ ЗАКОНСКО РЕШЕЊЕ

Основни кривични закон (тадашње Савезне Федеративне Републике Југославије)¹⁷² је код мере безбедности Забрана вршења позива, делатности или дужности из члана 66, алтернативно постављао два услова:

1. да је учинилац злоупотребио свој положај, вршење делатности или дужности ради извршења кривичног дела, или,
2. други услов, ако се оправдано може сматрати да би његово даље вршење такве делатности било опасно.

Време на које је суд могао одредити трајање мере је исто као и данас, од једне до десте година, а закон је као и данас предвиђао могућност опозивања условне осуде, ако учинилац прекрши ову забрану.

Стручна јавност је сматрала да овакво решење, према којем је било довољно остварење било којег од ова два услова, није било адекватно. Наиме, то би по њима значило да је код неких кривичних дела која се према законском опису могу вршити само, или по правилу кроз ту злоупотребу, услов за примену ове мере безбедности увек испуњен. Међутим, само када постоји опасност од даљег вршења кривичних дела услед неке од тих делатности, треба узети да има места за примену ове мере безбедности и онда када није дошло до злоупотребе, већ та опасност постоји из других разлога.¹⁷³

Садашње законско решење алтернативно поставља забране али постављени услов који се односи на опасност од његовог даљег вршења такве делатности мора постојати.

2. ПРИМЕНА ОВЕ МЕРЕ БЕЗБЕДНОСТИ СА АСПЕКТА ТАКОЗВАНОГ СПОРЕДНОГ ЗАКОНОДАВСТВА

У Кривичном закону није предвиђено обавезно изрицање ове мере приликом приликом оглашавања окривљеног кривим за било које кривично дело, али је њено обавезно изрицање предвиђено Законом о пореском поступку и пореској администрацији. У другим законима је предвиђено како се ова мера извршава, како утиче на даљи живот окривљеног и које последице за собом повлачи.

¹⁷² „Сл. лист СФРЈ“, бр. 44/76, 36/77, 34/84, 74/87, 57/89, 3/90, 38/90, 45/90 и 54/90, „Сл. л. СРЈ“, број 35/92, 37/93, 24/94, 61/2001 и „Сл. гл. РС“, бр. 39 од 11. 04. 2003.)

¹⁷³ проф. др З. Стојановић, Коментар кривичног законика, 9. издање, Београд, 2019, стр.370

2.1. Закон о пореском поступку и пореској администрацији¹⁷⁴

Ставом 3. члана 173а. Закона о пореском поступку и пореској администрацији регулисано је да ће се физичком лицу, предузетнику и одговорном лицу у правном лицу – пореском обвезнику за кривично дело из ст. 1. до 3. овог члана, а то је кривично дело *Неосновано исказивање износа за њоврђај њореза и њорески кредити*, изрећи и мера забране вршења позива, делатности и дужности у трајању од 1 (једне) до 5 (пет) година.

Иста мера безбедности, као обавезна, у истом трајању, предвиђена је и код кривичних дела *Недозвољен њромет њ акцизних њроизвода* из члана 176. Закона о пореском поступку и пореској администрацији и *Недозвољено складишћење робе* из члана 176а. истог закона.

2.2. Закон о привредним друштвима¹⁷⁵

Чланом 4. Закона о привредним друштвима регулисано је да друштво има претежну делатност, која се региструје у складу са законом о регистрацији, а може обављати и све друге делатности које нису законом забрањене независно од тога да ли су одређене оснивачким актом, односно статутом. Истим чланом је регулисано и да се посебним законом може условити регистрација или обављање одређене делатности издавањем претходног одобрења, сагласности или другог акта надлежног органа.

2.3. Закон о раду¹⁷⁶

Чланом 165. Закона о раду регулисано је да запослени може да буде привремено удаљен са рада:

- 1) ако је против њега започето кривично гоњење у складу са законом због кривичног дела учињеног на раду или у вези са радом;
- 2) ако непоштовањем радне дисциплине или повредом радне обавезе угрожава имовину веће вредности утврђене општим актом или уговором о раду;
- 3) ако је природа повреде радне обавезе, односно непоштовања радне дисциплине или је понашање запосленог такво да не

¹⁷⁴ „Сл. Гласник РС“, бр. 80/2002, 84/2002...86/2019

¹⁷⁵ „Сл. Гласник РС“, бр. 36/11, 99/11...91/2019

¹⁷⁶ „Сл. Гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005...95/2018

може да настави рад код послодавца пре истека рока из члана 180. став 1. овог закона.

Чланом 166. овог Закона регулисано је да се запослени коме је одређен притвор удаљује са рада од првог дана притвора, док притвор траје, док је чланом 167. истог закона предвиђено да ако је против запосленог започето кривично гоњење због кривичног дела учињеног на раду или у вези са радом, удаљење може да траје до правноснажног окончања тог кривичног поступка.

Чланом 176. тачка 2. Закона о раду предвиђени су разлози за престанак радног односа. Запосленом престаје радни однос независно од његове воље и воље послодавца ако му је, по одредбама закона, односно правноснажној одлуци суда или другог органа, забрањено да обавља одређене послове, а не може да му се обезбеди обављање других послова - даном достављања правноснажне одлуке. У тачки 3. је прецизирано да ако запослени због издржавања казне затвора мора да буде одсутан са рада у трајању дужем од шест (6) месеци – радни однос му престаје даном ступања на издржавање казне. Даље је предвиђено да ако је запосленом изречена мера безбедности, васпитна или заштитна мера у трајању дужем од шест (6) месеци и због тога мора да буде одсутан са рада – запосленом престаје радни однос даном почетка примењивања те мере;

Дакле у тачки 2. овог члана се не прецизира време трајања забране обављања одређених полова по правоснажној пресуди као услову за престанак радног односа док у тачки 3. и тачки 4. је регулисано да издржавање казне затвора или трајање изречене мере безбедности мора трајати дуже од 6 месеци.

2.4. Закон о полицији¹⁷⁷

Чланом 207. Закона о полицији регулисано је шта представља *ишешке и овреде службене дужности*, а чланом 217. предвиђени су разлози и поступак привременог удаљења из службе. Полицијски службеник и остали запослени привремено се удаљавају са рада кад је против њих одређен притвор, почев од првог дана притвора.

Члан 168. овог закона одређује и који су то послови и делатности које су неспојиви са полицијским пословима.¹⁷⁸

¹⁷⁷ „Сл. Гласник РС“, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018

¹⁷⁸ Анализа послова неспојивих са полицијским пословима направљена је и у раду аутора С. Мандић и С. Ђорђевић, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2017

2.5. Закон о извршењу ванзаводских санкција и мера¹⁷⁹

Чланом 24. Закона о извршењу ванзаводских санкција и мера предвиђени су посебни разлози за напуштање просторије.

Предвиђено је да одлуком директора управе осуђени може напустити просторије у којима станује у следећим случајевима:

- 1) због пружања нужне медицинске помоћи осуђеном или члану његовог породичног домаћинства, ако је за пружање медицинске помоћи неопходно напуштање просторија;
- 2) ради одласка на посао, ако кривично дело за које је осуђен није у вези са радом;
- 3) ради похађања наставе током редовног школовања и др.

2.6. Закон о извршењу кривичних санкција¹⁸⁰

Законом о извршењу кривичних санкција реулисана је надлежност и јосиујак за извршење мере безбедности забране вршења јозива, делатности и дужности. Наиме, суд који је у првом степену изрекао ову меру безбедности доставља правоснажну одлуку орјану, предузећу или орјанизацији у којој је лице, којем је мера изречена зајослено, орјану надлежном за издавање дозвола или одобрења за вршење одређеној јозива или самостјалне делатности, надлежном инспекцијском орјану за вођење привредних рејисара и јореској ујрави.

Ова правоснажна одлука доставља се и полицији у месту пребивалишта, односно боравишта лица према којем се ова мера примењује ради уписа у казнену евиденцију.¹⁸¹ Нажалост, ова законска одредба се не примењује, барем не у потпуности, од стране првостепених судова.

Што се тиче јосиујка за извршење ове мере безбедности, када је вршење јозива, делатности и дужности везано за дозволу надлежној орјана, ова мера се извршава одузимањем дозволе или забраном њеној издавања, за време на које је мера изречена.

Ову меру извршава надлежна инспекција предузимањем радњи којима се лице према којем се мера примењује онемогућава да се бави вршењем

¹⁷⁹ „Сл. Гласник РС“, бр. 55/2014, 87/2018

¹⁸⁰ „Сл. Гласник РС“, бр. 55/2014 и 35/2019

¹⁸¹ Члан 208

одређеног позива, делатности и дужности¹⁸². О извршењу мере надлежна инспекција обавештава суд који је меру изрекао у првом степену. Као и многе друге уопштене одредбе, чије извршење не прати никаква санкција, и ова одредба је „мртво слово на папиру“.

3. ДОСАДАШЊА ПРАКСА

Када се погледају годишњи извештаји о раду тужилаштава и судова намеће се питање : Због чега се ова мера безбедности, иако јако значајна, тако мало изриче, у односу на друге мере безбедности?

1. Прво је ова мера безбедности широко и неодређено постављена. Суд може учиниоцу кривичног дела забранити вршење одређеног позива, одређене делатности или свих или неких дужности везаних за располагање, коришћење, управљање или руковање туђом имовином или за чување те имовине. Делатност се и може оквирно одредити кроз Закон¹⁸³ и Уредбу о класификацији делатности¹⁸⁴ јер се Уредбом прописује класификација свих делатности, са називима, шифрама и описима делатности. Делатност тако чини: пољопривредна производња, лов и пратеће услужне делатности, које опет чине гајење једногодишњих и двогодишњих биљака, гајење жита (осим пиринча), легуминоза и ураљица..., Законом о класификацији делатности је регулисано да се приликом регистрације података у Регистру привредних субјеката, јединица разврстава у регистрационој пријави, која се подноси Агенцији за привредне регисте, те наводи претежну делатност из Класификације и шифру те делатности. Пријављивање делатности других јединица разврставања које се региструју у другим посебним регистрима врши се приликом израде акта о оснивању, који се заједно са пријавом за регистрацију и пријавом за разврставање, подноси органу који води посебан регистар.

2. Да би се ова мера изрекла потребно је „доказати“ постојање услова за њено изрицање и то „, ако се оправдано може сматрати да би његово даље вршење такве делатности било опасно“. Није спорно да и код осталих мера безбедности постоје услови за њихово изрицање па ће тако примера ради суд изрећи меру безбедности обавезно психијатријско лечење и чување у здравственој установи из чланом 81. КЗ-а ако, с обзиром на учињено кривично дело и стање душевне поремећености, утврди да постоји озбиљна опасност да учинилац учини теже кривично дело и да је ради отклањања

¹⁸² Члан 209

¹⁸³ „Сл. Гласник РС“, бр. 104/2009

¹⁸⁴ „Сл. Гласник РС“, бр. 54/2010

ове оасности потребно његово лечење у таквој установи, што се у пракси „лако“ решава неуропсихијатријским вештачењем, када нам вештак „да одговоре на сва ова питања“. Исто тако, приликом одлучивања да ли ће изрећи меру безбедности Забране управљања моторним возилом из члана 86. КЗ-а, суд цени да ли „тежина учињеног дела, околности под којима је дело учињено или раније кршење саобраћајних прописа од стране учиниоца показују да је опасно да он управља моторним возилом одређене врсте или категорије“. У пракси се ова „опасноаост“ не доказује и ова мера се без дилема факултативно изриче уз осуду за неко од кривичних дела против безбедности јавног саобраћаја, с тим да је предвиђено обавезно изрицање ове мере безбедности за сва кривична дела Тешка дела против безбедности јавног саобраћаја предвиђена чланом 297. КЗ-а.

Део проблема је решен када је изменама и допунама Кривичног законика Републике Србије које су ступиле на снагу 01. 07. 2017. године уведено ново ¹⁸⁵кривично дело Кршење забране утврђене мером безбедност из члана 340 а.

Чланом 340а. је регулисано да ће се казнити новчаном казном или затвором до шест (6) месеци онај ко прекрши забрану утврђену изреченом мером безбедности.

Иако је ово кривично дело тек сада уведено, његово непостојање није остављало подједнаке последице на све мере безбедности. Наиме ставом 6. члана 82. КЗ-а је одређено да ако се неурачунљив или учинилац чија је урачуниљивост била битно смањена не подвргне лечењу на слободи или га самовољно напусти или и поред лечења наступи опасност да поново учини противправно дело предвиђено у закону као кривично дело, тако да је потребно његово лечење и чување у одговарајућој здравственој установи, суд може изрећи обавезно психијатријско лечење и чување у таквој установи.

Исто тако, код мере безбедности обавезно лечење наркомана из члана 83. КЗ-а и код мере безбедности обавезно лечење алкохоличара из члана 84. КЗ-а ако се учинилац, без оправданих разлога, не подвргне лечењу на слободи или лечење самовољно напусти, суд ће одредити да се мера принудно изврши у одговарајућој здравственој или другој специјализованој установи.

¹⁸⁵ ЗИД КЗ/2016

Што се тиче мера безбедности Забрана вршења позива, делатности и дужности из члана 85. КЗ-а таква врста „претње“ била је предвиђена као могућност само ако се окривљеном изрекне уз условну осуду јер би у случају кршења те забране постојала могућност да се окривљеном опозве условна осуда. Апсурд је био да је ова мера безбедности била „мртво слово на папиру“ ако је изречена уз тежу казну -казну затвора.

3. Најважнији разлог, по мени за неизрицање ове мере безбедности, лежи у томе што не постоје механизми за контролисање њене примене.

Док се мера безбедности забране управљања моторним возилом и мера безбедности протеривање странца из земље уписије у централни регистар Министарства унутрашњих послова, то је питање због чега не постоји неки централни регистар у којем би се уписивале ове мере безбедности и исте користиле приликом запошљавања лица, регистровања фирми у АПР-у и др (посебно је и изузетно важно питање ко би и под којим условима имао риступ таквој бази података) јер је Казнена евиденција Министарства унутрашњих послова поверљива база података. То практично значи да, примера ради, Конкурсна комисија у неком државном органу (министарству, Влади,...) не може бити упозната са постојањем овакве забране и може запослити лице под таквом забраном и неће одговарати због кривичног дела из члана 341. КЗ-а. Противзаконито омогућавање вршења одређених послова, функција, дужности, послова и делатности. Дакле, уколико неком претсане радни однос због ове мере безбедности у том државном органу, он не би имао проблема да се запосли у другом државном органу.

У приватном сектору могућности избегавања ефеката примене ове мере су још веће. Ни један послодавац ове податке не може прибавити а сваки окривљени може угасити једно предузеће и оновати ново, променити регистровану делатност у АПР-у, Променити свој опис послова, назив радног места и др. у Правилнику о систематизацији радних места....Тиме се обесмишљује постојање ове изузетно важне мере безбедности.

4. КРИВИЧНА ОДГОВОРНОСТ

Кривичним закоником предвиђена је и кривична одговорност за оног који запосли лице коме је оваква мера изречена, дакле не за само лице према коме је мера изречена.

Наиме чланом 341. КЗ-а и то кривичним делом *Противзаконито омогућавање вршења одређених послова, функција дужности, послова и делатности*

носії. Овим кривичним делом је инкримисано да ко омогући неком лицу вршење одређених позива, функција, дужности, послова или делатности иако је знао да је вршење истих том лицу забрањено правоснажном одлуком којом му је изречена одговарајућа мера безбедности или заштитна мера или је таква забрана наступила као правна последица осуде, казниће се новчаном казном или затвором до 3 године.

Иако се његово сазнање може доказивати на разне начине, готово непостојање осуда за ово кривично дело, иду у прилог тврдњи да је неопходно формирати јединствену базу података, где би се уписивала сва лица са тачним описом дужности или послова који су му забрањени.

5. ПОСТУПАЊЕ ПОСЕБНОГ ОДЕЉЕЊА ЗА СУЗБИЈАЊЕ КОРУПЦИЈЕ ВИШЕГ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА У БЕОГРАДУ

Ступањем на снагу Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције¹⁸⁶ 01. марта 2018. године, почело је са радом Посебно одељење за сузбијање корупције при Вишем јавном тужилаштву у Београду.

За две године рада овог одељења, са посебним схватањем важности изрицања ове мере безбедности, до сада је према дванаест (12) осуђених лица изречена ова мера безбедности и то:

1. Осуђеном због кривичног дела Проневера из члана 364. став 2. у вези став 1. КЗ-а у продуженом трајању у вези чланом 61. КЗ-а, којме је изречена условна осуда, једна (1) година и једанаест (11) месеци са роком проверавања од пет (5) година, изречена је ова мера безбедности у трајању од (3) године. Окривљеном је забрањено да у трајању од три (3) године од дана правоснажности пресуде врши дужност начелника Групе за финансијско пословање Војног музеја при Управи за традицију, стандард и ветеране у Сектору за људске ресурсе Министарства одбране РС. Окривљени је закључио споразум о признању кривичног дела са тужилаштвом.

*Можда је ова забрана исувише уско ѿосћављена, јер је окривљеном само забрањено да у ѿом ѿериоду врши дужности начелника ѿе ѿрује, а не и да буде члан ѿе ѿрује ниѿи да буде уојшћие зайослен у Минисћарсћиву одбране РС. Иако је унућрашња орјанизација, ѿа и мојућности најредовања нешћо шћо је „у рукама“ самој ѿој орјана, осћављање мојућности да окривљени ѿосле ѿе ѿри ѿодине ѿоново буде начелник ѿе орјанизације је сћорно.*¹⁸⁷

¹⁸⁶ „Сл. Гласник РС“, бр. 94/2016, 87/2018

¹⁸⁷ Коментар аутора текста

2. Осуђеном због кривичног дела Проневера у обављању привредне делатности из члана 224. став 1. КЗ-а у продуженом трајању из члана 61. КЗ-а, изречена је условна осуда, шест (6) месеци са роком проверавања од две (2) године и изречена је ова мера безбедности у трајању од једне (1) године. Окривљеном је забрањено да у трајању од једне (1) године од дана правоснажности пресуде врши све дужности везане за располагање, коришћење, управљање или руковање имовином ПД „Vinci airports Serbia“. Окривљени је закључио споразум о признању кривичног дела са тужилаштвом.

Када су у ишћању привредна друштва са приватним капиталом, основано је очекивања да ће лицу које је проневерило новац пресудама радни однос и пре окончања кривичног поступка или његовим окончањем, пре се поставља ишћање до које мере ће држава интервенисати у приватном сектору.¹⁸⁸

3. Осуђеном због кривичног дела Злоупотреба положаја одговорног лица из члана 227. став 2. у вези став 1. КЗ-а, изречена је условна осуда, шест (6) месеци са роком проверавања од две (2) године и изречена је ова мера безбедности у трајању од једне (3) године. Окривљеном је забрањено да у трајању од три (3) године од дана правоснажности пресуде обавља послове оснивача и законског заступника привредних друштава. Окривљени је закључио споразум о признању кривичног дела са тужилаштвом.

Сходно овој забрани, осуђени би могао бити заштитен у неком привредном друштву али не би могао бити оснивач и законски заступник ишће. Због језичког тумачења и постављања услова формулацијом „и“ а не „или“, поставља се ишћање да ли окривљени може бити само оснивач а не и законски заступник и наравно, ошће се поставља ишћање на који начин директор привредног друштва може знати за ову забрану, ако му сам окривљени не каже. Можда би прецизнија формулација била „оснивача није законског заступника“¹⁸⁹.

4. Осуђеном због кривичног дела Злоупотреба службеног положаја из члана 359. став 1. КЗ-а у продуженом трајању у вези члан 61. КЗ-а, изречена је условна осуда, једна (1) година и осам (8) месеци са роком проверавања од пет (5) година и изречена је ова мера безбедности. Окривљеном је забрањено да у трајању од две (2) године од дана правоснажности пре-

¹⁸⁸ Коментар аутора текста

¹⁸⁹ Коментар аутора текста

суде врши позив овлашћеног службеног лица – полицијског службеника. Окривљени је закључио споразум о признању кривичног дела са тужилашtvом.

Чланом 10. Закона о полицији реулисано је да су зајослени у Министарству: полицијски службеници, државни службеници и намештеници. Даље, полицијски службеници су овлашћена службена лица-ОСЛ и лица на посебним дужностима –ПД 190

5. Осуђеном због кривичног дела Злоупотреба службеног положаја из члана 359. став 2. у вези став 1. КЗ-а у продуженом трајању у вези члан 61. КЗ-а, изречена је условна осуда, једна (1) година и шест (6) месеци са роком проверавања од три (3) године и изречена је ова мера безбедности. Окривљеном је забрањено да у трајању од три (3) године од дана правоснажности пресуде врши позив, делатност и дужност матичара у органима локалне самоуправе, као и дужности везаних за располагање, коришћење, управљање или руковање туђом имовином у виду рачунополагача у државним установама. Окривљени је закључио споразум о признању кривичног дела са тужилашtvом.

Због нејасноћа дефиниције појмова позив, делатност и дужност, заменик јавног тужиоца је ириком закључења споразума избегао да се одреди да ли је осуда матичара у органу локалне самоуправе позив, делатност или дужност, а и судија за преходни поступак се ириком прихватања овог споразума није бавио овим питањем. У осудом делу који се односи дужности везане за располагање, коришћење, управљање и руковање туђом имовином мера је добро формулисана и са правом је „проширена“ на све државне органе имајући у виду да је окривљена осуђена јер је као матичарједне градске општине примала новац на руке на име издавања докумената –извода из матичних књига, а новац је задржавала за себе, те је ириком заказивања венчања иакође новац примала на руке, задржавајући исти за себе те је оштетила буџет Републике Србије за износ неуплаћених такси¹⁹¹.

6. Осуђеном због кривичног дела Злоупотреба службеног положаја из члана 359. став 1. КЗ-а у продуженом трајању у вези члана 61. КЗ-а, изречена је условна осуда, једна (1) година са роком проверавања од три (3) године и изречена је ова мера безбедности. Окривљеном је забрањено да у трајању од две (2) године од дана правоснажности пресуде врши позив овлашћеног

¹⁹⁰ Коментар аутора текста

¹⁹¹ Коментар аутора текста

службеног лица - полицијског службеника. Окривљени је закључио споразум о признању кривичног дела са тужилаштом.

Окривљени је, умесџо да љосџуџи љо Наредбама Прекршајној суда и или доведе кажњено лице на издржавање казне заџвора или да омоџуџи џом лицу да одмах досџави доказ о уџлаћеној новчаној казни, захџевао и љримао новац на руке на име љлаћања казне од кажњених лица и исџи задржавао за себе. Ниџи је окривљени новац који љримио од кажњених лица уџлаћивао у буџетџ РС, ниџи је доводио кажњена лица на издржавање казне заџвора. Осим забране вршења љозива (сџорно је да ли је џо љозив или дужносџ) овлашћеној службеној лица џребало је забрану „љрошириџи“ и на све љослове расџолајања новцем у МУП РС.

7. Осуђеном због кривичног дела Злоупотреба службеног положаја из члана 359. став 1. КЗ-а, изречена је условна осуда, једна (1) година и четири (4) месеца са роком проверавања од три (3) године и изречена је ова мера безбедности. Окривљеном је забрањено да у трајању од пет (5) година од дана правоснажности пресуде врши позив овлашћеног службеног лица-полицијског службеника. Окривљени је закључио споразум о признању кривичног дела са тужилаштом.

Окривљени је као љолицијски службеник Јединице за обезбеђење одређених личносџи и објекџа, љреузео коверџу са новцем коју је џребало да љреда џџићеној личносџи, џе је новац задржао са себе и љоџрошио за личне љоџребе.

8. Осуђена је на казну затвора у трајању од две (2) године због кривичног дела Злоупотреба положаја одговорног лица из члана 227. став 3. у вези став 1. КЗ-а у продуженом трајању у вези са чланом 61. КЗ-а и изречена је ова мера безбедности. Окривљеној је забрањено вршење дужности благајника у трајању од три (3) године. Окривљена је закључила споразум о признању кривичног дела са тужилаштом.

Окривљена је као блајајник у акционарском друшџву –банци, љодизала новац са рачуна клијенаџа и исџи џрошила за личне љоџребе. Смаџрам да је било адекватније љосџавиџи ову забрану оџширније и забраниџи јој све љослове који се односе на расџолајање, коришћење, уџрављање или руковање џуђом имовином или за чување џе имовине јер осим љослове блајајника, осуђена може обављаџи љослове рачуновође, књиџовође, рачуноџолајача.. и разне групе љослове збој којих би била у моџћносџи да расџолаже имовином некој лица.

9. Окривљени је осуђен због кривичног дела Давање мита из члана 368. став 1. КЗ-а на казну затвора у трајању од једне (1) године, коју ће издржавати у просторијама у којима станује, уз примену електронског надзора и изречена му је ова мера безбедности. Окривљеном је забрањено да врши позив овлашћеног службеног лица-полицијског службеника у трајању од једне (1) године. Окривљени је закључио споразум о признању кривичног дела са тужилаштвом.

Окривљени је користићећи свој службени положај имао лица да врше кривично дело Превара из члана 208. КЗ-а, ирилично нелегалне замене девиза грађанима, иако ишито им је обезбедио несметан рад и ошклањао „конкурентију“, за које услуге је примао награду од лица која су вршила превару грађана.

10. Окривљени је закључио споразум о признању кривичног дела са тужилаштвом. Оглашен је кривим због извршења кривичног дела Трговина утицајем из члан 366. КЗ-а, осуђен је на једну (1) годину затвора и изречена му је ова мера безбедности.

11. Окривљени је закључио споразум о признању кривичног дела са тужилаштвом. Оглашен је кривим због извршења кривичног дела Примање мита из члана 367. КЗ-а, осуђен је на једну (1) годину затвора и изречена му је ова мера безбедности.

12. Окривљени је закључио споразум о признању кривичног дела са тужилаштвом. Оглашен је кривим због извршења кривичног дела Трговина утицајем из члана 366. КЗ-а, осуђен је на десет (10) месеци затвора и изречена му је ова мера безбедности.

5. ЗАКЉУЧАК

Карактер и сврха изрицања свих мери безбедности је кроз историју била предмет различитих расправа. Иако представљају својеврсан вид допунских санкција уз казне, условне осуде, судске опомене, две мере безбедности се могу изрећи самостално неурачунљивом учиниоцу (Обавезно психијатријско лечење и чување у здравственој установи и обавезно психијатријско лечење на слободи), неке мере безбедности (обавезно лечење наркомана, обавезно лечење алкохоличара, забрана вршења позива, делатности и дужности, забрана управљања моторним возилом, одузимање предмета и јавно објављивање пресуде) се могу изрећи и када је учинилац ослобођен од казне. Тада сама сврха изрицања мера безбедности, која је у

члану 78. Кривичног законика дефинисана у оквиру опште сврхе кривичних санкција, али тако да се отклоне стања или услови који могу бити од утицаја да учинилац убудуће не врши кривична дела, добија још више на значају. Кривични законик Републике Србије предвиђа једанаест (11) мера безбедности које су по својој природи и циљу који треба да постигну веома хетерогене.

Иако је код већина мера безбедности доминантан специјално-превентивни учинак, код мере безбедности забрана вршења позива, делатности и дужности доминантнији је генерално-превентивни учинак, нарочито када се изричу уз кривичну санкцију учиниоцу који је извршио неко кривично дело против службене дужности. Свест грађана да су службена лица, односно запослени у државној управи, лица чије се плате финансирају из буџета Републике Србије, лица која треба да обављају своје послове са нарочитом савесношћу, моралом и законитошћу, да за свој рад на посредан начин одговарају свим грађанима ове земље, те сазнање да се осуђено лице после ма које казне (мада је начешће у пракси изрицана условна осуда) због извршеног кривичног дела Злоупотреба службеног положаја из члана 359. КЗ-а, Трговина утицајем из члан 366. КЗ-а, Примање мита из члан 367. КЗ-а,...итд, враћа на исто радно место, нарочито потенцира значај изрицања ове мере безбедности.

Избор, врста и трајање мере безбедности одређује се пре свега, на основу процене опасности учиниоца. Кривично дело ни приближно нема онај значај који има код примене казне. Ипак, тежина и природа учињеног кривичног дела значајан су индикатор за утврђивање те опасности, а и код мера безбедности се мора на одрежени начин водити рачуна и о принципу сразмерности. С обзиром на то да су пре свега везане за личност учиниоца, мере безбедности нису, као што је то случај са казном, предвиђене код појединих кривичних дела, већ се примењују на основу одредаба општег дела кривичног законика.¹⁹²

Како се из анализе презентованих случаја може закључити, значај изрицања ове мере је непроценљив и представља целину али и баланс са изреченом кривичном санкцијом. У већини случајева у којима је изречена условна осуда, ова мера безбедности ће више погодити учиниоца од саме казне. Ако се узме у обзир да сходно закону о раду запосленом престаје радни однос ако му је изречена мера безбедности у трајању дужем од шест

¹⁹² З. Стојановић, Коментар кривичног законика, 9. издање, Београд, 2019, стр.353 и др

месеци, ако због те мере мора да буде одсутан са рада, због чега је од круцијалне важности тачно одређивање садржине мере а тиме и околности да ли код послодавца постоје неки други послови које осуђени и поред остојања ове забране може обављати, до значаја долази нена специјално-превентивна улога али и потенцирани проблем око могућности да се осуђени коме је изречена ова мера и пре њеног истека поново запосли у другом привредном субјекту или државном органу. Због тога је приликом изрицања и дефинисања ове забране у пресуди изузетно важно да иста буде тако опредељена да се са њом постигне очекивани ефекат.

Једно од решења овог проблема, како је то истицано у раду, било би формирање јединствене евиденције. Јако је важно питање ко би и под којим условима имао приступ тој бази података али би једно од решења могло бити постављање обавезе да сваки запослени приликом заснивања радног односа приложи потврду да према њему није изречена оваква мера безбедности односно да је иста истекла . До сада су запослени позивани да приликом конкурса за посао доставе потврду да се против њих не води кривични поступак, која потврда је веома дискутабилне законитости са аспекта презумције невиности. Иста потврда која се односи на изречену меру безбедности би могла бити и неопходан услов приликом регистрације предузећа, предузетника... у АПР-у, приликом промене регистроване делатности, власничке структуре, основача, законског заступника.. али би остао проблем Промене правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних метса у коме се даје опис послова сваког радног места.

Понтенцирајући значај изрицања ове мере безбедности те њену сврху како са аспекта специјалне тако и са аспекта генералне превенције, сматрам да би ову меру безбедности требало изрицати и ефективно спроводити уз осуде на свако кривично дел извршено против службене дужности и против привреде.

КРИВИЧНА ДЕЛА И НАДЛЕЖНОСТ ЗА ПОСТУПАЊЕ У КРИВИЧНИМ ДЕЛИМА ПОСЕБНОГ ОДЕЉЕЊА ЗА СУЗБИЈАЊЕ КОРУПЦИЈЕ

Апстракт: У овом раду украјко су изложене промене у кривичном законодавству од 1.3.2018. године које се односе на сузбијање корупције у Републици Србији, као и промена која су до сада расправљана пред Одељењем за сузбијање корупције Вишег суда у Београду. Промене и промена изложени су у три дела, првом који се односи на успостављавање нових органа и организација за сузбијање корупције према Закону о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, другом који се односи на кривична дела за која су надлежна новоформирана одељења у судовима и тужилаштвима, где се осим овог закона излаже и део одредби Кривичног законика и Закона о одговорности правних лица за кривична дела, и трећи који се тиче процесно правних одредби из Законика о кривичном поступку које су релевантне за поступке који се воде за коруптивна кривична дела. На крају сваког дела изложен је део промена којима су се до сада бавила одељења за сузбијање корупције Вишег суда у Београду, или она о којима се још увек дискутује и размишља.

Кључне речи: сузбијање корупције, закони, посебна одељења судова.

Промене релевантне за сузбијање корупције у РС од 1. марта 2018. године су следеће:

1. Установљени су посебни органи за сузбијање корупције: посебно одељења за сузбијање корупције у одређеним судовима и тужилаштвима у републици, посебне организационе јединице у МУП и другим државним органима.
2. У Кривичном законнику РС дошло је до измена код појединих кривичних дела за која су надлежна новоформирана одељења судова и тужилаштва

3. У откривању коруптивних кривичних дела постоји низ нових решења, примењују се посебне доказне радње и поступци пред судом су различити

1. УСТАНОВЉАВАЊЕ НОВИХ ОРГАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА ЗА СУЗБИЈАЊЕ КОРУПЦИЈЕ ПРЕМА ЗАКОНУ О ОРГАНИЗАЦИЈИ И НАДЛЕЖНОСТИ ДРЖАВНИХ ОРГАНА У СУЗБИЈАЊУ ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА, ТЕРОРИЗМА И КОРУПЦИЈЕ

Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције¹⁹³ уређује образовање, организацију, надлежност и овлашћења државних органа и посебних организационих јединица државних органа ради откривања кривичног гоњења и суђења за кривична дела која су у њему одређена. Закон који се примењује уз неколико измена од 2003 године, и којим су установљени посебни органи и прописана надлежности за сузбијање организованог криминала и тероризма, сада садржи и посебно поглавље III под називом „Организација и надлежност државних органа у сузбијању корупције“. Законом су прво у члану 2 набројана кривична дела на која се закон примењује, а затим је у посебним поглављима дефинисана организација и надлежност органа у сузбијању организованог криминала и тероризма, у поглављу III и члановима 13-18, органи који се баве сузбијањем корупције, њихова организација, надлежност судова, а поглавља IV и V-IX Закона односе се како на органе за сузбијање корупције као и за сузбијање организованог криминала.

Надлежност органа за сузбијање корупције је одређена тако што су у члану 2. набројана кривична дела на која се закон примењује, а затим је у члану 3. одређено да искључиво државни органи за сузбијање организованог криминала и тероризма поступају за кривична дела организованог криминала, за кривична дела против службене дужности (чл. 359, 366, 367. и 368. Кривичног законика), када је окривљени, односно лице којем се даје мито, службено или одговорно лице које врши јавну функцију на основу избора, именована или постављена од стране Народне скупштине, председника Републике, Владе, опште седнице Врховног касационог суда, Високог савета судства или Државног већа тужилаца; 3) кривична дела из члана 2. тачка 4. (кривична дела против привреде) овог закона ако вредност имовинске користи прелази 200.000.000 динара, односно ако вредност јавне набавке прелази 800.000.000 динара; кривична дела из тачка 6 истог члана

¹⁹³ „Службени гласник РС“, бр. 94. од 24. новембра 2016, 87 од 13. новембра 2018 - др. закон

ако су извршена у вези са кривичним делима из тач. 1) до 3) овог члана; и кривично дело прања новца (члан 245. Кривичног законика) у случају ако имовина која је предмет прања новца потиче из кривичних дела из тач. 1) до 4) овог члана.

Оваквом формулацијом законодавац предвиђа надлежност државних органа за сузбијање корупције за сва набројана кривична дела у члану 2. осим оних која су стављена искључиво у надлежност посебних органа за организовани криминал.

Чланом 13. је прописано да су државни органи и организационе јединице за сузбијање корупције: 1) посебна одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције; 2) Министарство унутрашњих послова – организациона јединица надлежна за сузбијање корупције; 3) посебна одељења виших судова за сузбијање корупције. Као надлежна одређена су чланом 14. **Посебна одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције** и то у Београду, Краљеву, Нишу и Новом Саду у којима се образују посебна одељења за сузбијање корупције, а Посебна одељења месно надлежних Виших јавних тужилаштва су одређена за поступање у предметима у одговарајућим Апелационим судовима и то у Београду, Новом Саду, Нишу и Крагујевцу. **Месна надлежност судова одређена је у члану 17. где је прописано да су за** поступање у предметима кривичних дела из члана 13. овог закона у првом степену надлежни виши судови у Београду, Краљеву, Нишу и Новом Саду, као првостепени, и да они поступају у предметима за подручја одговарајућих Апелационих судова. Предвиђено је у члану 16. Закона да полицијске послове у вези са овим кривичним делима обавља посебна организациона јединица надлежна за сузбијање корупције у МУП.

Одредбе су у закону даље разрађене тако што је предвиђено за судије и тужиоце распоређивање и упућивање (судије распоређује председник суда или упућује Високи савет судства) у ова одељења из реда заменика тужилаца и судија. Потребна је и сагласност уколико се упућивање у одељење врши из суда односно тужилаштва у коме одељење није формирано, а све на период од 6 година. Закон обавезује да се приликом распоређивања и упућивања води рачуна о поседовању потребних стручних знања и искуства из области борбе против привредног криминала и сузбијања кривичних дела против службене дужности и корупције. Председник суда односно виши тужилац постављају на 4 године председника одељења односно руководиоца у тужилаштву. Предвиђена је координацију рада посебних одељења у тужилаштву.

Састав судова исти је као и у редовним поступцима односно ситуацији када се суди за остала кривична дела и зависи од висине запрећене казне. Суди судија појединац односно веће састављено од судије и судија поротника. Одредбе које се односе на сва лица која обављају послове и задатке у органима и организацијама предвиђеним овим законом су и оне којима је у глави VII „Подаци о имовном стању и безбедносне провере лица“ предвиђено какве се провере морају извршити и које обавезе имају носиоци правосудних функција када се ради о пријави имовног стања, као и да су ово тајни подаци.

Закон предвиђа обавезну обуку за носиоце правосудних функција по програму сталне обуке који спроводи Правосудна академија.

Организациона јединица надлежна за сузбијање корупције у МУП, обавља полицијске послове и поступа по захтеву Вишег јавног тужиоца, а рад и организацију јединице ближе актом уређује Министар за унутрашње послове. За координатора свих надлежних јединица полиције ради поступања по захтевима тужилаштва се одређује један службеник. Прописано је да ће се заједничким актом министра полиције и министра надлежног за правосудје уредити начин поступања и службене комуникације између ове јединице и посебног одељења тужилаштва.

Новине су у посебној глави IV где је предвиђено образовање службе финансијске форензике коју обављају финансијски форензичари у тужилаштвима за сузбијање организованог криминала и корупције. Финансијски форензичар је лице које помаже тужиоцу у анализи токова новца и финансијских трансакција у циљу кривичног гоњења, то је државни службеник који поседује посебна знања из области рачуноводства, ревизије, банкарског, берзанског и привредног пословања, а који је завршио и специјализовану обуку у Правосудној академији из области кривичног права.

Законом је у посебној глави V предвиђена сарадња државних органа. У члану 20. је предвиђено да се одреди службеник за везу ради остваривања сарадње и ефикаснијег достављања података тужилаштвима и то у државним органима: Пореској управи-пореској полицији, Управи Царина, Народној банци, Управи за спречавање прања новца, Агенцији за привредне регистре, Централни регистар депо и клиринг хартија од вредности, Државној ревизорској институцији, Републичком геодетском заводу, Агенцији за борбу против корупције, Републичком фонду за пензијско и инвалидско

осигурање, Републичком фонду за здравствено осигурање, Републичкој дирекцији за имовину и Управи за јавне набавке. На захтев надлежног тужиоца и у другим органима и организацијама, могуће је да се одреди службеник за везу. Осим на овај начин предвиђено је и да се службеници могу преместити у надлежна тужилаштва на период најдуже три године.

Закон први пут у члановима 21-23. предвиђа могућност да се у надлежним тужилаштвима, одлуком Тужиоца, или надлежног вишег тужиоца (уз сагласност РЈТ) формирају ударне групе за рад на одређеним предметима. О томе се доноси одлука у којој се уређује састав групе, начин рада, задатак, период, и друга питања која су од значаја за рад ударне групе. Групом руководи јавни тужилац, или руководилац или заменик посебног одељења, а у групу се именују, уз њихову сагласност, и сагласност њиховог руководиоца чланови из реда запослених у државним органима зависно од предмета рада који је одређен одлуком о образовању групе.

Одредба о чувању тајних података до којих дођу приликом обављања послова и задатака, односи се на лица из свих органа у оквиру надлежности која је предвиђена овим законом. Подаци се чувају као тајни у складу са прописима којима се одређује тајност података, а подаци из предистражног и истражног поступка се не могу јавно износити без одобрења јавног тужиоца.

1.1. Питања из досадашњег рада одељења за сузбијање корупције Вишег суда у Београду

1. Прва дилема односила се на састав већа и питање да ли се суди у већу састављеном од троје судија имајући у виду да је у истом закону на тај начин предвиђен састав суда за кривична дела организованог криминала и тероризма. Врховни Касациони суд доставио је мишљење да састав суда није посебан, већ одговара саставу односно функционалној надлежности као и код судова редовне надлежности. Према Законнику о кривичном поступку¹⁹⁴ и члану 21. састав суда и судских већа предвиђен је тако да у првом степену суд суди у већу: 1) од једног судије и двоје судија-поротника за кривична дела за која је прописана казна затвора преко осам година, а до двадесет година; 2) од двоје судија и троје судија-поротника за кривична дела за која је прописана казна затвора од тридесет до четрдесет година **или казна до-**

¹⁹⁴ "Службени гласник РС", бр. 72 од 28. септембра 2011, 101 од 30. децембра 2011, 121 од 24. децембра 2012, 32 од 8. априла 2013, 45 од 22. маја 2013, 55 од 23. маја 2014, 35 од 21. маја 2019.

животног затвора; 3) од троје судија за кривична дела за која је посебним законом одређено да поступа јавно тужилаштво посебне надлежности, а у члану 22. овог закона је предвиђено да у првом степену суди судија појединац за кривична дела за која је прописана новчана казна или казна затвора до осам година. Суђење у првом степену у већу састављеном од професионалних судија постоји само у посебним одељењима за организовани криминал и ратне злочине.

С тим у вези поставило се питање да ли се остале одредбе које се односе на судије и тужиоце, примењују и на судије поротике, који равноправно учествују у доношењу одлука (могуће је и да већином од два гласа у трочланом већу донесу одлуку различиту од оне за коју гласа судија професионалац), и какви су услови који се тичу поседовања стручних знања које поротник мора да испуњава за распоређивање у ова одељења, ко их поставља, на који период, њиховој сагласности за постављање, проверама и друго. Према Закону о судијама¹⁹⁵ и глави шестој где су у члановима 81-88. посебне одредбе које се односе на судије поротнике, за судију поротника може бити именован пунолетни држављанин Републике Србије који је достојан функције судије поротника. Судија поротник не може бити члан политичке странке, нити политички деловати на други начин. При именовању води се рачуна о полу, старости, занимању и друштвеном положају кандидата, о знању, стручности и склоности ка појединим врстама судске ствари, а судија поротник се именује на пет година и може бити поново именован. Судија поротник мора имати осамнаест, а у моменту именовања мање од седамдесет година Одредбе Закона о судијама се сходно примењују и на судије поротнике. Како у Закону о организацији и надлежности државних органа нема посебних одредби о судијама поротницима, то се сходном применом одредби тог закона може закључити да се и судије поротници у ова одељења именују на исти период као и судије, а према својој склоности и занимању, због кога и имају посебна знања која су потребна за рад у овим одељењима.

Иако је на први поглед изгледало да се и у одељењима за сузбијање корупције суди у већу које чине професионалне судије, јер је тако предвиђено у истом закону када се ради о суђењу у посебним одељењима за суз-

¹⁹⁵ „Службени гласник РС“, бр. 116 од 22. децембра 2008, 58 од 25. јула 2009 - УС, 104 од 16. децембра 2009, 101 од 29. децембра 2010, 8 од 3. фебруара 2012 - УС, 121 од 24. децембра 2012, 124 од 29. децембра 2012 - УС, 101 од 20. новембра 2013, 111 од 15. октобра 2014 - УС, 117 од 29. октобра 2014, 40 од 7. маја 2015, 63 од 17. јула 2015 - УС, 106 од 21. децембра 2015, 63 од 15. јула 2016 - УС, 47 од 15. маја 2017.

бијање организованог криминала и тероризма, решење ВКС је логично и практичније. Пре свега већа састављена само од професионалних судија су изричито предвиђена код суда за сузбијања организованог криминала и тероризма, па је јасно и логично да то важи само за та судска одељења. Ово имајући у виду и кривична дела за која су надлежна одељења за сузбијање корупције, њихову тежину и запрећену казну.

2. Поставило се питање карактера извештаја финансијског форензичара, односно да ли је извештај доказ и да ли се може користити у поступку пред судом или се ради о извештају или сазнањима који су намењени искључиво надлежним тужиоцима са којима раде. Финансијски форензичари користили су се и раније у поступцима код кривичних дела организованог криминала, а сада се дефинише у Закону да се ради о државном службенику, запосленом у тужилаштву, који осим посебних знања мора имати завршену обуку из кривичног права. Одговор на питање карактера извештаја финансијског форензичара није дефинисан и поред бројних дискусија. То је могуће учинити и предвидети једино Закоником о кривичном поступку. Стога се од случаја до случаја мора доности одлука да ли ће суд као доказ да прихвати извештај финансијског форензичара, да ли ће форензичар имати својство вештака и друго. Истовремено са овим поставила су се и питања због чега је потребно да финансијски форензичари имају завршену обуку из кривичног права, када њиховим радом руководи тужилац, и стара се о законитости прикупљања доказа, каква је обука у питању, те на који начин ово унапређује рад форензичара. Да ли је, због тога што су финансијски форензичари државни службеници запослени у тужилаштву, у неку руку ограничено прикупљање доказа искључиво на рад и знање форензичара који су запослени, и колико ће то онемогућити коришћење других стручњака који имају одговарајућа знања од значаја за откривање и доказивање коруптивних дела (и кривичних дела организованог криминала).

3. Питање надлежности одељења за сузбијање корупције у поступцима за кривична дела набројана у закону расправљано је у низ предмета без обзира на решење у прелазним и завршним одредбама где је предвиђено да „Посебна одељења судова и тужилаштва почињу са радом даном почетка примене овог закона, а да независно од овог закона БИА и ВБА настављају са радом у предметима кривичних дела организованог криминала, тероризма и корупције одређених овим законом у складу са надлежностима и овлашћењима, одређеним законом и другим прописима којима се уређује рад ових агенција, као и законом којим се уређује кривични поступак. Кри-

вични поступци покренути због кривичних дела из члана 2. овог закона окончаће се пред јавним тужилаштвом или пред стварно и месно надлежним судом односно одељењем суда које је било функционално надлежно пре дана почетка примене овог закона“. Из оваквог решења се закључује да ће пред Одељењем за сузбијање корупције у Београду бити само предмети у којима је поступак отпочео после 1.3.2018. године (могуће је да су дела извршена и раније). У неколико предмета када је истрага покренута пре почетка примене овог закона, па и када је подигнут оптужни акт, судови редовне надлежности оглашавали су се ненадлежним, и достављали их на надлежност посебном одељењу за сузбијање корупције. Након што је ово одељење изазивало сукоб надлежности у једном, малом броју случајева, Апелациони суд у Београду одредио је да је надлежно посебно одељење за сузбијање корупције, па је по захтеву за заштиту законитости ВКС донео одлуке и за суђење одредио основни суд, пред којим је поступак започет. Посебно је решена и специјализација за рад у овим судским одељењима, у неким од судова где су одељења формирана, годишњим распоредом је одређено да судије посебног одељења поступају и у другим предметима, у неким судовима су посебна одељења за сузбијање корупције преузела у рад све предмете за кривична дела која су овим законом у надлежности посебних одељења, без обзира што су поступци започети раније.

2. КРИВИЧНА ДЕЛА ЗА КОЈА СУ НАДЛЕЖНА НОВОФОРМИРАНА ОДЕЉЕЊА У СУДОВИМА И ТУЖИЛАШТВИМА

Надлежност државних органа и организација, односно судова и тужилаштва која су формирана по овом закону предвиђена је за сва кривична дела побројана у члану 2. Закона о организацији и надлежности осим за кривична дела у члану 3. Закона. Ради се, укратко речено о кривичним делима против привреде и службене дужности, која су побројана, с тим што за тачно наведена дела у чл. 3 -358, 363, 367 и 368. уколико је учинилац избрани или постављени функционер не поступају ови већ органи који су надлежни за сузбијање организованог криминала. Исти је случај и уколико износ прибављене противправне имовинске користи, односно вредност јавне набавке прелази одређени износ, у којим случајевима је надлежан орган за сузбијање организованог криминала.

Према члану 2. Закон се примењује ради откривања, кривичног гоњења и суђења за кривична дела:

- против службене дужности (члан 359. чл. 361. до 368. КЗ-а и кривично дело Давање и примање мита у вези са гласањем члан 156. КЗ-а); став тачка 4.
- кривична дела против привреде члан 223., 23а., 224., 224а, 227., 228., 228а., 229., 230., 231., 232., 232а., 233., 235. став 4, 236. и 245. КЗ-а;
- кривична дела против државних органа чл. 322 став 3 и 4, 323 став 3 и 4 КЗ и кривична дела против правосуђа чл. 333 и 335, члан 336 став 1,2, и 4, чл. 336 б, 337 и 339 КЗ-а, ако су извршена у вези са кривичним делима из тач.1-5 овог члана.

Међу њим, иако су у законодавству Републике Србије осим у Кривичном законнику и у другим законима предвиђена кривична дела која имају елементе корупције, као нпр. Закон о борби против кривичних дела у одредбама члана 281. Зabrана манипулације на борби против кривичних дела, члану 282. Коришћење, откривање и рероручивање инсајдерских информација, члан 283. Неовлашћено уружање инвестиционих услуга; Закон о привредним друштвима („Службени гласник РС“ бр. 36/11 и 99/11) који прописује четири кривична дела у одредбама члана 581-584 и други, ни једно од тих кривичних дела није у надлежности посебно одељења за сузбијање корупције.

Надлежности посебних одељења за сузбијање корупције суда и служилаштва, односно органа који су почели са радом по овом Закону, постоје и када кривично дело из групе кривичних дела која су набројана у закону учини правно лице. Закон о одговорности правних лица за кривична дела¹⁹⁶ уређује услове одговорности правних лица за кривична дела, кривичне санкције које се могу изрећи правним лицима и правила поступка у којем се одговорности правних лица, изрицању кривичних санкција, доношењу одлуке о рехабилитацији, пресланку мере безбедности или правне последице осуде и извршењу кривичних санкција. У члану 2. је предвиђено да „Правно лице може одговорати за кривична дела из посебног дела Кривичног законика и других закона, ако су испуњени услови за одговорност правног лица предвиђени овим законом“, и то домаћа, као и странa правна лица за кривично дело учињено на територији Републике Србије, странo правно лице које може да одговара за кривично дело учињено у иностранству на штељу Републике Србије, њеног држављанина или домаће правног лица и домаће

¹⁹⁶ „Службени гласник РС“, број 97 од 27. октобра 2008.

правно лице за кривично дело учињено у иностранству. Правном лицу моју се изрећи кривичне санкције и њо казна, условна осуда и мере безбедности (члан 12).

Јасно је стога да се ради о кривичним делима за која су надлежна одељења за сузбијање корупције (или одељења за сузбијање организованог криминала), али иако од доношења Закона има више од 10 година, није било много предмета у којима се поступак водио против правног лица. У посебном одељењу за сузбијање корупције Вишег суда у Београду покренут је за сада један поступак против одговорног правног лица за кривично дело. У јавности су познати случајеви корупције где су фирме кажњене због кривичних дела:

„Федерални суд у Бруклину одредио је данас једној спортској маркетиншкој групи да плати милион долара казне за учешће у корупционашком скандалу везано за Међународну фудбалску федерацију (ФИФА). Та група је уплетена у случај у САД оптужујући друге компаније за подмићивање међународних фудбалских званичника у замену за комерцијална права за велике фудбалске турнире. Према ранијем споразуму о признању кривице, та група више неће радити.“¹⁹⁷

„Државно тужилаштво за борбу против корупције у Бечу покренуло је истрагу против Сименса због подмићивања у земљама југоисточне Европе, међу којима је и Србија. Истрага, како је потврђено у тужилаштву, се не води само против менаџера, већ и фирме Сименс Аустрија АГ.“¹⁹⁸

Код кажњавања за коруптивна кривична дела пред посебним одељењима за сузбијање корупције од значаја је размотрити и питање примене мера безбедности, које се могу изрећи учиниоцу кривичног дела према кривичном законик, и правном лицу према Закону о одговорности правних лица за кривична дела. Кривични законик¹⁹⁹ прописује да е учиниоцу може изрећи нека од 11 врста мера безбедности, и њихову сврху одређује у члану 78, а код коруптивних кривичних дела од значаја су мера одузимања предмета из члана 87. КЗ-а, забрана вршења позива делатности или дужности из члана 85. КЗ-а и јавно објављивање пресуде из члана 89 КЗ-а.

¹⁹⁷ www.novosti.rs

¹⁹⁸ Пресс 25.06.2013

¹⁹⁹ „Службени гласник РС“, бр. 85 од 6. октобра 2005, 88 од 14. октобра 2005 - исправка, 107 од 2. децембра 2005 - исправка, 72 од 3. септембра 2009, 111 од 29. децембра 2009, 121 од 24. децембра 2012, 104 од 27. новембра 2013, 108 од 10. октобра 2014, 94 од 24. новембра 2016, 35 од 21. маја 2019.

Закон о одговорности правних лица за кривична дела у члану 23. прописује мере безбедности које се могу изрећи правном лицу: забрана обављања одређених регистрованих делатности или послова, који су у вези са учињеним кривичним делом (члан 24. Закона), одузимање предмета (члан 25.) и јавно објављивање пресуде (члан 26.). Одговорном правном лицу суд може изрећи једну или више мера безбедности када постоје услови за њихово изрицање предвиђени законом, а мера безбедности одузимања предмета и јавно објављивање пресуде могу се изрећи ако је одговорном правном лицу изречена условна осуда.

Изрицање мере обавезног одузимања предмета предвиђено је у члану 87. КЗ-а и члану 25. Закона о одговорности правних лица за кривична дела. Одузимање предмета је предвиђено у погледу предмета који је био намењен или употребљен за извршење кривичног дела или је настао извршењем кривичног дела, кад постоји опасност да ће се одређени предмет поново употребити за извршење кривичног дела, или кад је ради заштите опште безбедности или из моралних разлога одузимање предмета неопходно. Одређено је и да примена ове мере не утиче на право трећих лица на накнаду штете од извршиоца дела.

Изрицање мере одузимања предмета предвиђено је код неких од коруптивних кривичних дела као обавезно. То је учињено формулацијом „одузеће се“, па тако код кривичних дела: Примање мита у обављању привредне делатности из члана 230. КЗ-а у ставу 3. прописано је „примљени поклон и имовинска корист одузеће се“, код кривичног дела из члана 231. КЗ-а Давање мита у обављању привредне делатности у ставу 3. „дати поклон и имовинска корист одузеће се“; код Недозвољене производње из члана 234. у ставу 3. „роба и средства за производњу и прерађивање одузеће се“, код кривичног дела Недозвољена трговина у члану 235. став 5. „роба и предмети недозвољене трговине одузеће се“, Кријумчарење члан 236. у ставу 3. „роба и предмети дела из става 1. и 2. овог члана одузеће се“; Неовлашћена употреба туђег пословног имена и друге посебне ознаке робе или услуга члан 238. у ставу 4. „предмети из става 1. до 3. овог члана одузеће се“, Фалсификовање новца члан 241. у ставу 5. „лажан новац одузеће се“, Фалсификовање хартија од вредности члан 242. у ставу 4. „лажне хартије од вредности одузеће се“; Фалсификовање и Злоупотреба платних картица у ставу 6. „лажне платне картице одузеће се“, Фалсификовање знакова за вредност ставу 4. „лажни знакови за вредност одузеће се“, Фалсификовање знакова односно државних жигова за обележавање робе, мерила и предмета од драгоцених метала члан 244а. у ставу 3. „лажна уверења, државна уверења

и знакови, мерила као и предмети од драгоцених метала који су лажно означени, одузеће се“, Прављење набављање и давање другом средства за фалсификовање 244б. ставу 3. „средства из става 1. и 2. овог члана одузеће се“, Прање новца члан 245. у ставу 7. „новац и имовина из става 1. до 6. овог члана одузеће се“, Примање мита 367. став 7. „примљени поклон и имовинска корист одузеће се“. Предмети се одузимају у корист буџета-новац, или предају на управљање Агенцији за управљање одузетом имовином, која их може уништити или продати и на други начин располагати у корист буџета. Предмети се могу одузети и према посебним одредбама КЗ-а и члана 535. када се ради о предметима чије је одузимање по закону неопходно ради заштите интереса опште безбедности или разлога морала и када се кривични поступак не заврши пресудом којом се оптужени оглашава кривим или решењем о изрицању мере безбедности обавезног психијатријског лечења. Ово решење доноси суд који је надлежан за суђење у првом степену. Решење о одузимању предмета доноси се и када је у пресуди пропуштено да се донесе таква одлука, а оптужени је оглашен кривим или му је изречена мера безбедности обавезног психијатријског лечења.

Одузимање предмета је мера која је до сада изречена у највећем броју пресуда. Од почетка рада у одељењима за сузбијање корупције одузете су цигарете без акцизне маркице, и друга роба, и велики број предмета којима је дело извршено, аутомобили, теретна возила која су била преправљена за превоз забрањене робе и друго.

За коруптивна кривична дела значаја је и мера забране вршења позива делатности или дужности предвиђена у члану 85. КЗ-а. Учиниоцу се може забранити вршење одређеног позива, одређене делатности или свих или неких дужности везаних за располагање, коришћење или руковање туђом имовином или за чување те имовине. Суд меру изриче ако у конкретном случају нађе да се оправдано може сматрати да би даље вршење такве делатности било опасно. Мера се може изрећи у трајању од једне до десет година, рачунајући од правноснажности пресуде с тим што се време provedено у затвору односно здравственој установи, не урачунава у време трајања ове мере. Када је изречена уз условну осуду може се одредити да ће се условна осуда опозвати ако учинилац прекрши забрану вршења позива делатности или дужности. До сада је пред посебним Одељењима за сузбијање корупције изречено низ мера забране вршења позива, делатности и дужности из члана 85. КЗ-а. Како је највећи број правноснажних пресуда за сада донет по основу споразума о признању кривичног дела, изречене су по ос-

нову тих пресуда и мере из члана 85. Најчешће су то мере забране вршења позива овлашћеног службеног лица, полицијског службеника у различитом трајању; али и мера забране обављања послова оснивача и законског заступника привредних друштава; мера забране вршења дужности одговорног лица, директора у привредним друштвима; мера забране вршења делатности и дужности у државним органима Републике Србије везаним за располагање, коришћење и управљање имовином Републике Србије; мера забране делатности оснивања привредног субјекта и обављања дужности одговорног лица у привредном субјекту у области туристичке делатности; забрана вршења свих делатности и дужности везаних за управљање туђом имовином; мера забране вршења дужности у државним органима и другим установама којима је поверено вршење јавних овлашћења у Републици Србији; мера забране вршења позива професионалног управника Стамбене заједнице; мера забране вршења позива, делатности и дужности у органима локалне самоуправе или јавним комуналним предузећима везаним за располагање коришћење, управљање или руковање државном имовином; мера забране вршења јавних функција у државним органима и органима локалне самоуправе; мера безбедности забране вршења позива поштар и извршиоца доставе поштанских пошиљки; мера забране вршења дужности оператера, касира у продајним објектима и друге. У свим пресудама у којима је учинилац осуђен на казну затвора је одређено да се време које је учинилац провео на издржавању казне неће урачунати у време трајања ове мере.

Мера безбедности Забрана обављања одређених регистрованих делатности или послова која је предвиђена у члану 24. Закона о одговорности правних лица за кривична дела је веома слична. Овом мером се може забранити правном лицу да обавља послове у вези са којима је кривично дело учињено у трајању од једне до три године. До сада у Одељењима за сузбијање корупције није донета ни једна правноснажна пресуда којом је правно лице оглашено одговорним за кривично дело, па није изречена ни једна мера безбедности.

Мера безбедности јавно објављивање пресуде коју предвиђају оба закона и која се може изрећи и окривљеном и правном лицу веома је значајна код кривичних дела корупције. Ова мера према члану 89. КЗ-а се може изрећи за кривично дело учињено путем средстава јавног информисања, или за кривично дело које је проузроковало опасност за живот или здравље људи, а објављивање би допринело да се отклони или умањи та опасност.

Код изрицања мере суд може одлучити да се о трошку осуђеног истим путем или на други одговарајући начин објави судска одлука у целини или изводу. До сада ни једна оваква мера није донета у раду Одељења за сузбијање корупције, али је могуће замислити ситуацију у којој би суд проценио да би отклањању или умањивању опасности допринело објављивање пресуде за коруптивно кривично дело које је проузроковало опасност за живот или здравље људи. Законом се може одредити и обавезно објављивање пресуде, и у том случају суд може одлучити путем којег средства јавног информисања ће се пресуда објавити, да ли ће се објавити у целини или у изводу, а објављивање се може извршити најкасније у року од тридесет дана од дана правноснажности пресуде. Ова мера је још значајнија када се ради о одговорности правних лица коме меру, према члану 26. Закона, суд може изрећи ако сматра да би било корисно да се јавност упозна са пресудом, а нарочито ако би објављивање пресуде допринело да се отклони опасност по живот или здравље људи или да се заштити општи интерес. Суду је остављено да одлучи, имајући у виду значај кривичног дела и потребу обавештавања јавности, а водећи рачуна да начин објављивања омогући обавештеност свих у чијем интересу пресуду треба објавити, путем којих средстава јавног информисања ће се објавити пресуда, да ли ће се образложење пресуде објавити у целини или у изводу.

2.1. Питања из досадашњег рада одељења за сузбијање корупције Вишег суда у Београду

1. Расправљано је питање надлежности овог одељења или одељења за сузбијање организованог криминала у ситуацији када су се прописи који се тичу избора или постављења одређеног лица на функцију више пута променили у периоду који је означен као време извршења дела.

2. У случајевима када је поступак покренут против више лица, између којих је постојала одређена веза, постављало се питање да ли се ради о организованој групи, удруживању за вршење кривичних дела или саучесницима.

Када се радило о више појединачних радњи којима је прибављена имовинска корист и које у појединачним износима не прелазе износ који је прописан законом за надлежност одељења за организовани криминал, али у збиру, када би се радило о продуженом кривичном делу, било би надлежно одељење за организовани криминал. Према законској дефиницији кривичних дела где је износ прибављене користи обележје кривичног дела,

одговарајући износ је квалификаторна околност, а продужено дело чини збир износа који су прибављени делом у одређеном периоду. Међутим само уколико је тај укупан износ обухваћен умишљајем учиноца могло би се сматрати да се ради о продуженом кривичном делу, па у том смислу и решити питање надлежности између ова два посебна одељења.

3. Пажњу заслужује и пресуда на основу споразума о признању кривичног дела којом је окривљеном изречена мера којом се забрањује вршење свих дужности везаних за располагање, коришћење, управљање или руковање имовином у ПД "АА" доо, у трајању од 1 (једне) године, рачунајући од дана правоснажности пресуде. Овом пресудом је окривљеном изречена и условна осуда због кривичног дела које је извршено коришћењем дужности у наведеном привредном друштву, па се с тим у вези поставља се питање да ли је опасно да учинилац обавља дужности везане за располагању имовином у том привредном друштву или уопште, да ли је на овај начин повређен закон у корист окривљеног, да ли је требало да суд одбије да донесе такву пресуду и не прихвати закључени споразум.

4. Питање изрицања мера безбедности забране вршења позива, делатности или дужности, уз условну осуду, која је до сада најчешће изречена кривична санкција је веома значајно јер изрицањем мере и код кривичних дела где је запређена блажа кривична санкција и пресудом учиниоцу изречена условна осуда, изрицањем мере се, када постоји опасност од новог вршења кривичних дела остварује сврха кривичних санкција. Ипак оцена да ли треба изрећи меру безбедности у случајевима када се ради о тзв. ситној корупцији је сложена и зависи и од процене тежине кривичног дела и свих околности везаних за извршење дела, без обзира што то није услов предвиђен законом.

Изрицање и прописивање мера безбедности код кривичних дела корупције препоручено је и међународним документима. У Конвенцији УН против корупције²⁰⁰ је предвиђено у члану 30: „Кривично гоњење, суђење и санкције где је то оправдано, с обзиром на тежину кривичног дела, свака држава уговорница, у мери која је у складу са основним начелима њеног правног система, размотриће могућност утврђивања поступака за дисквалификавање, судском одлуком или неким другим одговарајућим средством, на период одређен њеним домаћим законодавством, лица осуђених за кривична дела предвиђена овом конвенцијом са: (а) јавне функције и (б)

²⁰⁰ „Сл.лист СЦГ- Међународни уговори“ број 12/2005

функције у предузећу које је делом или у целости у власништву државе“.

Подједнако је важно разматрање питања изрицања мера правном лицу уколико би се поступак за кривично дело водио против правног лица.

Постојећа решења у кривичном систему у вези ове мере отварају низ питања. Ради се о томе да је код неких од кривичних дела у споредним законима предвиђено обавезно изрицање ове мере, нпр. у Закону о пореском поступку и пореској администрацији²⁰¹ и Закону о привредним друштвима²⁰². Тиме се и у домаћем закону одступа од досадашње праксе када је изрицање мера безбедности било факултативно. Поставља се с тим у вези и питање да ли је нужно прописивање ове мере код коруптивних кривичних дела у Кривичном закону или то треба оставити суду да оцени у сваком конкретном случају, да ли предвиђањем као обавезне, а како је то у споредном законодавству код неких кривичних дела, мера безбедности губи сврху која је предвиђена законом и постаје и сама казна, и занемарује услов за њено изрицање који је предвиђен у КЗ – да се отклоне стања или услови који могу бити од утицаја да учинилац убудуће врши кривична дела.

У неким од држава које су настале на простору бивше Југославије мере забране вршења позива делатности или дужности су обавезне код неких кривичних дела, а постоје и друга решења. Код мере безбедности одузимања предмета КЗРХ²⁰³ предвиђа да се савесна трећа лица од којих је предмет одузет могу наплатити из државног прорачуна, као и да суд о правноснажно изреченој мери обавештава тело надлежно за вођење уписника особа које обављају одређене дужности или делатности. Према Кривичном Закону Македоније²⁰⁴ код неких од коруптивних кривичних дела предвиђено је посебним ставом обавезно изрицање забране вршења позива делатности или дужности, па је нпр. код кривичног дела из члана 275б. „Злоупотреба у поступку јавне набавке, учествовање у договору у поступку за јавну набавку или јавно приватно партнерство“ у ставу б. предвиђено да ће суд

²⁰¹ „Службени гласник РС“, бр. 80/02, 84/02 - исправка, 23/03 - исправка, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 - др. закон, 62/06 - др. закон, 61/07, 20/09, 72/09 - др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 - исправка, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15-аутентично тумачење, 112/15, 15/16)

²⁰² „Службени гласник РС“, бр. 36 од 27. маја 2011, 99 од 27. децембра 2011, 83 од 5. августа 2014 - др. закон, 5 од 20. јануара 2015, 44 од 8. јуна 2018, 95 од 8. децембра 2018, 91 од 24. децембра 2019.

²⁰³ „Narodne novine“ број: 125/11 и 144/12

²⁰⁴ „Службен весник на Република Македонија“ број 80/99, број 4/2002 година, број 43/2003, број 19/2004, број 81/2005, број 60/06, број 73/06, број 7/08, број 139/08, број 114/09, број 51/11, број 135/11, 185/11, број 142/12, број 166/12, број 55/13, број 82/13, број 14/14, број 27/14, број 28/14, број 115/14 и број 132/14.

учиниоцима дела из става 1, 2 и 3. овога члана изрећи забрану вршења позива делатности или дужности из члана 386“.

5. Према постојећем законском решењу за кривична дела из споредног законодавства надлежни су редовни судови, иако многа од њих имају сва обележја коруптивних кривичних дела, па и ово решење заслужује дискусију.

3. ПРОЦЕСНО ПРАВНЕ ОДРЕДБЕ ИЗ ЗАКОНИКА О КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ

Поступак пред посебним органима је у неку руку мешавина различитих поступака и доказа који се могу прикупити и изнети на претресу пред суд. Пре свега како се ради о кривичним делима за која може судити судија појединац или веће, примењују се одредбе скраћеног или редовног поступка. Када се ради о поступку против правног лица, посебним законом је уређен поступак уз упућивање на сходну примену одредби ЗКП-а.

Законом о организацији и надлежности државних органа.. су предвиђени и финансијски форензичари, службеници за везу, из разних органа који се на одређени период могу упутити у Тужилаштво, што код тужилаштва које поступа у редовним одељењима није предвиђено.

Докази који ће бити презентовани на претресу могу се прикупити и посебним доказним радњама које се према члану 161. ЗКП-а²⁰⁵ могу одредити према лицу за које постоје основи сумње да је учинило или припрема кривично дело из члана 162. овог законика, а на други начин се не могу прикупити докази за кривично гоњење или би њихово прикупљање било знатно отежано, односно када се ради о припремању кривичног дела, када се на други начин дело не би могло спречити или доказати или би то изазвало несразмерне тешкоће. Кривична дела набројана у члану 162. ЗКП-а за која се могу применити посебне доказне радње су и кривична дела из надлежности посебних органа и организација за сузбијање корупције: Злоупотреба положаја одговорног лица (члан 227. Кривичног законика), Злоупотреба у вези са јавном набавком (члан 228. Кривичног законика), Примање мита у обављању привредне делатности (члан 230. Кривичног законика), Давање мита у обављању привредне делатности (члан 231. Кривичног законика), Фалсификовање новца (члан 241. ст. 1. до 3. Кривичног законика), Прање новца (члан 245. ст. 1. до 4. Кривичног законика), као и Спречавање и оме-

²⁰⁵ „Сл.гласник РС“ број 72/2011,101/2011,121/2012,32/2013,45/2013,55/2014,35/2019

тања доказивања (члан 336. став 1. Кривичног законика) ако је учињено у вези са наведеним кривичним делима. Посебне доказне радње могу се одредити према лицу за које постоје основи сумње да је учинило кривично дело организованог криминала, корупције и друга изузетно тешка кривична дела. У посебне доказне радње спадају: тајни надзор комуникације (чл. 166 до 170 ЗКП-а), тајно праћење и снимање (чл. 171 до 173 ЗКП-а), симуловани послови (чл. 174 до 177 ЗКП-а), рачунарско претраживање потајно снимањедатака (чл. 178 до 180 ЗКП-а), контролисана испорука и прикривени иследник.

3.1. Питања из досадашњег рада одељења за сузбијање корупције Вишег суда у Београду

Питања која се тичу поступка углавном су се односила на коришћење доказа који су као случајни налаз прибављени у тајном надзору комуникације, као и постојања одговарајућих наредби за извођење посебних доказних радњи. За сада нема одговарајућих правноснажних пресуда које би се могле цитирати, али примера ради у једном предмету одбрана је тврдила да је наредба за тајно снимање донета накнадно, када је радња већ обављена, те да је доказ незаконит.

4. ЗАКЉУЧАК

Промене о којима је било речи резултат су спровођења Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана, међународних обавеза које је Република Србија преузела ратификовањем конвенција против корупције и бар декларативног става званичника о одлучности да се држава обрачуна са корупцијом. Ипак се о резултатима и ефектима промена и рада новоформираних органа о којима је било речи не може се за сада аргументовано говорити. Од формирања посебних одељења, због кратког времена, решења у прелазним и завршним одредбама да се поступци заврше пред судом где су и започети, подељене надлежности са органима и организацијама за сузбијање организованог криминала, малог броја правноснажних пресуда, незахвална је било каква анализа. Рано је и за анализу финансијских ефеката примене закона, без обзира на број одузетих предмета и износа који су одузети по основу одузимања имовине прибављене кривичним делом. Стоји чињеница да су се пред одељењима за сузбијање корупције до сада нашла углавном лакша кривична дела, да

се водио скраћени поступак, да је велики број пресуда које су донете по споразуму о признању кривичног дела. У структури кривичних дела која су откривена и пресуђена је тзв. ситна корупција где се ради о кривичним делима са мањом запређеном казном која је и раније била доминантна, тако да одговор на питање ефикасности сузбијања корупције опет треба тражити у броју случајева којима се бавило Посебно одељење за сузбијање организованог криминала, коме је поверено суђење за најтеже случајеве системске корупције и оне које врше највиши функционери. Сузбијање корупције и даље суочава са старим бољкама, високом тамном бројком откривених случајева корупције, отежаног откривања и доказивања кривичних дела корупције, при чему се не може занемарити да се и у државним органима који се баве откривањем и сузбијањем корупције, могу наћи лица која због свог положаја ефикасно могу и прикрити корупцију, и околност да су учиниоци најтежих кривичних дела корупције на високим положајима и дужностима који им омогућавају скоро неограничено вршење дискреционе власти на коруптиван начин. Стога при оваквој подели надлежности у закону на случајеве тзв. мале и велике корупције којима се баве различита судска одељења и различити државни органи, поступци пред одељењем за сузбијање корупције, иако значајни не могу сами по себи допринети сузбијању корупције нити умањити значај откривања и гоњења за кривична дела која врше највиши функционери, изабрана лица, и кривична дела којима је прибављена већа имовинска корист, која су далеко опаснија и за које се води поступак пред посебним одељењем за организовани криминал. Зато и приликом анализе успешности у сузбијању корупције број предмета пред одељењем за сузбијање корупције не сме да замагли ствар и ситуацију представи бољом него што заиста јесте. Уз све то и превентивна активност, поједностављивање поступака, услова и правила који се примењују пред државним органима, јавност у раду, охрабривање пријављивања случајева корупције, су показатељи озбиљне намере да се корупција сузбије.

Петар Кравцев

Посебно одељење за сузбијање корупције
Вишег суда у Београду

КРИВИЧНО ДЕЛО ПРАЊЕ НОВЦА

Апстракт: *Прање новца је кривично дело инкримисано Кривичним законом Републике Србије. Рад се бави истраживањем прања новца, као и уредном анализом са кривичним делима Кријумчарење, Прикривање, Недозвољена шировина, а што је иродукцијом нејасноћа на које се наишло током примене Закона када су у истраживању конкретна кривична дела.*

Конкретно, кривично дело Прање новца и горе набројана дела иако имају низ сличних елемената бића кривичној дела, као и кривично дело Прање новца, међу њима егзистира низ различитости које су у раду јасно назначени уз давање даљих смерница за даље истраживање у пракси.

Кључне речи: *прање новца, кријумчарење, прикривање, недозвољена шировина*

1. ПРАЊЕ НОВЦА-ПОЈАМ

Већина аутора се слаже да је термин прање новца први пут настао у Сједињеним Америчким Државама у периоду прохибиције двадесетих година прошлог века када су криминалци новац стечен од илегалних активности (пре свега производње и кријумчарења алкохолних пића, проституције и клађења приказивали као зараду остварену од својих периферија за прање аутомобила и веша) мешали са новцем за рад својих предузећа, представљајући га, на крају, као легалне приходе фирми.

У домаћем законодавству кривично дело Прање новца најпре је било прописано Савезним законом о спречавању прања новца из 2003. године, а након доношења Кривичног законика и Закона о спречавању прања новца из 2005. године, ово кривично дело постало је део основног кривичног законодавства. Такође, Закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма из 2009. године предвиђа и различите мере за сузбијање прања

новца и казнене одредбе које прописују одговарајуће привредне преступе и прекршаје.

У позитивном правном законодавству кривично дело Прање новца прописано је чланом 245. Кривичног законика, где је прописан основни облик наведеног кривичног дела, два тежа облика (ст. 2. и 4.), привилеговани облик (стаб 5.) и два посебна облика (ст. 3. и 6.).

Најпре, ради бољег разумевања овог кривичног дела потребно је нагласити да је оно прописано у глави 22. Кривичног законика која инкриминише кривична дела против привреде, односно привредног система уопште. Заштита привредног система једне државе се огледа пре свега кроз транспарентност тржишта, систем расподеле добара, монетарни систем и стабилност банкарског пословања као и сваког другог пословања у коме се обављају финансијске трансакције које се односе на улагање новца, преузимање, замену, расподелу и дистрибуцију уноса новца, стварање правних послова којима се стиче имовина на остале облике располагања новцем и другом имовином. Кривичним делом прање новца може доћи до подривања како целокупног привредног система једне државе, тако и његових сегмената. Објект радње код овог кривичног дела може бити новац и имовина односно метални, папирни новац или новац израђен од неког другог материјала који је у оптицају у Србији или у страној држави. Такође, објект радње може бити страни новац, хартија од вредности и друге исправе у било ком облику у којем се може утврдити право својине или друга права. Надаље, потребно је да су новац или имовина прибављени чињењем криминалне делатности, што искључује да се ради о имовини која је прибављена вршењем неког прекршаја или неком другом деликтном радњом.

Основни облик (став 1) се може извршити предузимањем једне од алтернативно прописаних радњи извршења које је и сам законодавац поделио у 3 групе:

- конверзија или пренос имовине
- прикривање или лажно приказивање чињеница о имовини
- стицање, држање или коришћење имовине

с тим да је законодавац прописао да је неопходно знање учиниоца да та имовина потиче од криминалне делатности.

Конверзија или пренос према доминантном ставу (а што је мишљење заступљено и у досадашњој пракси) је замена новца, односно његово пре-

тварање из једне валуте у другу, с тим што је неспорно да радње извршења не искључује и друге облике трансакција (куповина хартија од вредности, криптовалута, као и било које друге имовине). По питању преноса имовине, а везано за кривично дело Прање новца, може се сматрати било који пренос права својине са једног на друго правно или физичко лице, с тим што, када је у питању новац, то се углавном чини безготовинским плаћањем, што наравно не искључује и друге облике плаћања.

Прикривање чињеница о имовини је несаопштавање релевантних чињеница и околности које се односе на имовину која потиче из кривичног дела и која се може извршити како нечињењем тако и чињењем (лажним приказивањем).

СТИЦАЊЕ је свако прибављање имовине било којим правним послом, док држање или коришћење имовине је фактичко поседовање те ствари, с тим да би се радило о конкретном кривичном делу потребно је да се држање и коришћење врши у циљу убацивања имовине у легалне токове.

Од објективних елемената кривичног дела неопходно је и да се ради о имовини која је проистекла из кривичног дела, тачније криминалне делатности. Овом формулацијом законодавац је стао на становиште да за претходно кривично дело (предикатно кривично дело) није неопходно постојање правоснажне осуђујуће пресуде, већ је довољно да се извршење предикатног кривичног дела докаже у поступку који се води поводом извршења кривичног дела прање новца. Утврђују се само објективна обележја бића кривичног дела, односно радња и други објективни елементи који су прописани у закону. У сваком случају, предикатно дело мора бити идентификовано и утврђено (доказано), али утврђење тог дела има искључиво интерно дејство у поступку који се води поводом прања новца.

На субјективном плану захтева се директни умишљај учиниоца, ово стога што закон јасно прописује да код учиниоца постоји **знање** да имовина потиче од криминалне делатности, које мора да постоји у време предузимања радње извршења. Специфичност постоји у погледу радњи стицања, држања или коришћења, (где може и доћи до конфузије у пракси и са другим наизглед сличним делима) утолико што се код тих радњи тражи да знање о криминалном пореклу имовине постоји већ у тренутку њеног пријема, као и да се исто врши у циљу даљег "убацивања" те имовине у легалне токове и управо у том другом субјективном елементу је управо и суштина инкриминације овог кривичног дела. Прање новца је кривично

дело само ако је код учиниоца, који предузима радњу извршења, постојала одређена извесност о криминалној природи имовине, с тим да је управо оно што разликује ово дело од њему наизглед сличних дела јесте не само у знању учиниоца да се ради о имовини која проистиче из криминалне делатности већ и да се све радње извршења кривичног дела предузимају са намером да се даље та имовина пласира на тржиште и на крају незаконита добит докаже као да је стечена на легалан начин. У супротном, у одсуству наведених околности могло би се радити о неким другим делима (нпр. кривично дело Прикривање, кривично дело Недозвољена трговина, итд.)

Тежи облик који је прописан ставом 2 постоји ако износ новца или имовине из став 1. прелази 1.500.000 динара, у конкретном случају ради се о квалификаторној околности и она мора бити обухваћена умишљајем извршиоца кривичног дела.

Док је најтежи облик овог кривичног дела прописан ставом 4. и постоји када је дело из ст. 1. и 2. наведеног члана извршено у групи. Овде треба напоменути да је појам групе дефинисао сам законодавац у члану 112. став 22. Кривичног законика, тако што представља групу од најмање три лица повезаних ради трајног или повремениог вршења кривичних дела која не мора да има дефинисане улоге својих чланова, континуитет чланства или развијену структуру.

Привилеговани облик који је прописан ставом 5. наведеног закона постоји када је извршено дело из ст. 1. и 2. овог члана, а учинилаца је могао и био дужан да зна да новац или имовина представљају приход остварен криминалном делатношћу. Дакле ради се о несвесном нехату за чије је постојање неопходно да код учиниоца постоји могућност и дужност да зна да новац или имовина представљају приход остварен криминалном делатношћу.

Посебан облик који је прописан у ставу 3. који предвиђа да ко учини дело из ст. 1. и 2. овог члана са имовином коју је сам прибавио криминалном делатношћу. Разлог прописивања оваквог облика кривичног дела прања новца је у ставу праксе која је заузела становиште да у случају да лице које изврши кривично дело и њиме прибави имовинску корист, а касније та имовина буде објект кривичног дела прање новца, радило би се о накнадном некажњивом кривичном делу, те би у том случају извршилац одговарао само за дело којим је прибавио имовинску корист односно претходно кривично дело.

У ставу 6. прописано је да је одговорно лице у правном лицу из ст. 1, 2 и 5. казниће се казном прописаном за то дело ако је знало, односно могло и било дужно да зна да новац и имовина представљају приход остварен криминалном делатношћу.

У ставу 7. прописано је да новац и имовина из ст. 1. до 6. овог члана се одузима, односно прописано је обавезно изрицање мере безбедности одузимање предмета из члана 87. Кривичног законика.

1.2. Кривично дело Недозвољена трговина

У оквиру кривичних дела против привреде у глави 22. у члану 235. прописано је и кривично дело Недозвољена трговина. Радња извршења основног облика овог кривичног дела прописана је алтернативно и може се остварити на један од следећих начина од стране учиниоца који нема овлашћење за:

- набављање робе или других предмета у већој вредности²⁰⁶ у сврху продаје
- бављењем у већем обиму трговином или посредовањем у трговини
- бављењем заступања, организација у унутрашњем или спољно-трговинском промету роба и услуга.

Како би ово кривично дело било довршено, као неопходни елементи се истичу - фактичко набављање робе уз подразумевану континуираност делатности, као и постојање дозволе издате од стране надлежног органа у моменту предузимања инкриминисаних радњи.

Кривично дело Недозвољена трговина се може извршити само са умишљајем с тим што приликом набављања робе у сврху продаје, као елемент кривичног дела потребна и намера да се роба прода.

Законом су предвиђена и три квалификована облика овог кривичног дела и то: (1) када се извршилац овог кривичног дела бави продајом робе чију је производњу неовлашћено организовао, (2) када се неовлашћено продаје, купује или врши размена робе или предмета чији је промет забрањен или ограничен, (3) ако је учинилац дела организовао мрежу продаваца или посредника (4) прибавио имовинску корист која прелази износ од 450.000 РСД.

²⁰⁶ Под већом вредношћу, а према тренутном ставу судске праксе подразумева се износ од 300.000 РСД.

Такође и код овог кривичног дела прописано је обавезно изрицање мере безбедности одузимање предмета из члана 87. Кривичног законика

1.3. Кривично дело Кријумчарење

Кривичним закоником, главом 22., у оквиру кривичних дела против привреде, прописано је и кривично дело Кријумчарење.

У ставу 1. прописан је основни облик овог кривичног дела који се може извршити предузимањем једне од алтернативно прописаних радњи извршења кривичног дела а то су:

1. ко се бави преношењем робе преко царине линије избегавајући мере царинског надзора
2. избегавајући мере царинског надзора линије наоружан у групи или уз употребу силе и претње

Законодавац је предвидео и квалификовани облик овог кривичног дела којим је предвиђено да ко се бави продајом, растурањем или прикривањем неоцарињене робе или организује мрежу препродаваца или посредника за растурање такве робе.

Надаље, полазећи од чињенице да кријумчарење подразумева "имање у посед ствари" ст. 3. и 4. наведеног члана прописано је и обавезно изрицање мере безбедности одузимање предмета из члана 87. Кривичног законика и то робе која је предмет кривичног дела и предмета који се односи на превозно средство намењено или употребљено за извршење наведеног кривичног дела.

Поред наведеног законодавац је прописао и додатне објективне и субјективне услове за изрицање мере безбедности овог кривичног дела. Објективни услов је да су на превозном или другом средству искоришћена тајна или скривита места или је средство намењено за извршење тих кривичних дела, а субјективни услов да је власник или корисник возила то знао или је могао и био дужан да зна. Иако је законодавац децидно инкриминисао кривично дело Кријумчарење, у пракси се поставља питање разграничења квалификованог облика овог кривичног дела са кривичним делом Прања новца. Интенција законодавца код инкриминисања кривичног дела Кријумчарења је заштита привредног система Републике Србије. Наиме, уколико се неоцарињена роба продаје и растура у Републици Србији на некој од неформалних облика тржишта (пу-

тем огласа, пијаца итд.) у питању је кривично дело Кријумчарење, док ако би се накнадно неоцарињена роба пласирала на тржиште, преко привредних друштава и предузетника који послују у оквиру формално уређеног тржишта, а што би евентуално изискивало и предузимање додатних радњи у прикривању робе или у њиховој комплексности, тада се може говорити једино о кривичном делу Прање новца с тим што треба истаћи да у сваком конкретном случају треба испуњеност елемената бића кривичног дела Прање новца и кривичног дела Кријумчарење. Конкретно, иако је законодавац јасан, децидан и доследан при инкриминацији ова два кривична дела, полазећи од конкретних животних ситуација не прихватљиво је, са становишта правде и правичности, зауимати општи став, те све сличне, али неистоветне случајеве сумирати под исто кривично дело.

1.4. Кривично дело Прикривање

Кривично дело прикривања прописано је чланом 221. Кривичног законика, и систематизовано је у 21. глави Кривичног законика у оквиру кривичних дела против имовине. Дакле, подвођењем овог кривичног дела у оквиру групе кривичних дела против имовине законодавац је недвосмислено желео да истакне заштитни објект код овог кривичног дела, иако ово кривично дело донекле има везе са кривичним делима против правосуђа, а у пракси може доћи и до конфузија и нејасноћа са кривичним делима против привреде.

Основни облик овог кривичног дела може се извршити једном од алтернативно прописаних радњи извршења које се састоје у: прикривању (што у пракси обухвата било коју радњу предузету у циљу да ствар која је прибављена кривичним делом или онога што је за њу добијено продајом или заменом са циљем остане неоткривена), протурању (продаји, давању на поклон итд.), куповини, примању у залогу, прибављању на други начин (заменом за другу ствар, заменом за другу ствар итс.), с тим што је за постојање овог кривичног дела неопходно, поред умишљаја учиниоца и свест да је ствар прибављена кривичним делом или оно што је за њу добијено продајом или заменом.

Објект радње су ствари које су прибављене кривичном делом, као и ствари које су добијене за ту ствар продајом или заменом. При томе није од значаја чињеница да ли је извршилац кривичног дела којим је ствар прибављена остао непознат, нити је од утицаја кривица учиниоца дела којим је

ствар прибављена, већ је довољно да се ради о противправном делу које је у закону предвиђено као кривично дело.

Привилеговани облик овог кривичног дела постоји када извршилац основног облика овог кривичног дела није знао да је ствар прибављена кривичним делом, али је могао и био дужан да зна да је ствар прибављена кривичним делом. Дакле ради се о несвесном нехату.

Законодавац је прописао и посебан облик кривичног дела који представља новину у нашем кривичном законодавству. Конкретно, предвиђено је да ко у намери да себи или другом прибави противправну имовинску корист, захтева накнаду за повраћај ствари за које зна или је могао или био дужан да зна да су прибављене кривичним делом, уколико тиме нису остварена обележја неког другог тежег кривичног дела, казниће се новчаном казном или затвором до две године. Дакле неспорно је да овај облик има супсидијарни карактер, и за њега је потребна **намера** да се себи или другом прибави противправна имовинска.

Законодавац је прописао и квалификовани облик овог кривичног дела за које је предвидео више алтернативно постављених квалификаторних околности:

- ако се учинилац бави вршењем кривичног дела прикривања
- ако је кривично дело извршено од стране групе
- ако прикривена ствар представља културно добро од изузетног или великог значаја претходну заштиту
- када вредност ствари које се прикривају прелази износ од 1.500.000 РСД.
- ако прикривена ствар представља јавни уређај за воду, канализацију, топлоту, гас, електричну или другу енергију, или уређаје система јавног саобраћаја и веза односно делове тих уређаја,

Дакле из саме анализе овог кривичног дела на први поглед се могу уочити сличности са кривичним делом прање новца и које се огледа у томе што се и код једног и код другог дела ради о стварима које су прибављене кривичним делом, (с тим што је законодавац код кривичног дела Прикривања ствар одредио и шире те се под тиме имају сматрати и ствари које су добијене продајом или заменом за ствар прибављену кривичним делом) и о њиховом прикривању. Ипак код разграничења ова два кривична дела најпре треба поћи од објекта заштите како га је дефинисао законодавац.

Те уколико би на пример извршилац кривичног дела покушавао да прода неку робу која је прибављена кривичним делом и то чинио тако што би исте продавао преко огласа, или на неком другом облику неформалног тржишта, радило би се о кривичном делу прикривања, док уколико би се роба пласирала преко привредних друштава, као привредних субјеката и у оквиру много уређенијег тржишта (што би могло, мада није нужно укључивати и предузимање других радњи у циљу лажног приказивања порекла робе итд.) радило би се о кривичном делу прања новца, јер би последице оваквог поступања извршиоца кривичног дела имале далекосежнији ефекат за стабилност и транспарентност и на крају крајева и поверење у тржиште. Такође, само чин прикривања ствари (где опет у пракси долази до различитих становишта наилазимо на сличност са кривичним делом прања новца у смислу да је тамо предвиђено држање ствари) језичким тумачењем правне норме произилази да је за кривично дело Прања новца законодавац прописао прикривање или лажно приказивање чињеница о имовини и стицање, држање или коришћење имовине, које долази, по неким ставовима судске праксе, са преклапањима са радњом извршења прикривања код кривичног дела прикривања. Међутим разлика између два кривична дела се састоји у намери учиниоца, односно у околности да ли је његова намера да имовину просто прикрије како се не би открила или је држи са циљем да је "убаци" у легалне токове.

2. ЗАКЉУЧАК

Кривично дело Прање новца, има доста сличности са другим кривичним делима како против привреде тако и против имовине, али се разлика између наведених дела за сада не може одредити утврђивањем објективних и јасних околности већ се морају у сваком конкретном случају утврђивати околности које су преваходно на субјективном плану извршиоца кривичног дела, али се приликом разграничења ових кривичних дела имају узети у обзир и објективне околности (заштитни објект, сама имовине...). Евенуалним прописивањем имовинског цензуса код кривичног дела прање новца законодавац би могао да постави јасније границе разграничења кривичног дела прање новца са другим кривичним делима, али до евенуалних будућих измена. Приликом примене Кривичног законика, сваки случај, постајање објективних и субјективних околности треба аланизирати појединачно, али и у синергији са осталим елементима бића, кривичног дела, те свеукупном анализом одредити које је, у конкретном случају, у конкретним

околностима, оставарено кривично дело. Супротно правди и правичности, је свако уопштавања када су у питању ова кривична дела, те становишта за каква постоје индиције у пракси да је нпр. свако држање имовине за коју извршилац зна да је проистекла из кривичног дела и исту квалификовати као кривично дело Прање новца би било опасно и нецелисходно.

ДОДАТАК I

**РЕЛЕВАНТНИ
АНТИКОРУПЦИЈСКИ
ПРОПИСИ**

ЗАКОН О СПРЕЧАВАЊУ КОРУПЦИЈЕ¹

І. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Предмет закона

Члан 1.

Овим законом уређују се правни положај, надлежност, организација и рад Агенције за спречавање корупције, правила о спречавању сукоба интереса при обављању јавних функција, кумулација јавних функција, пријављивање имовине и прихода јавних функционера, поступак у коме се одлучује о постојању повреде овог закона и друга питања која су значајна за спречавање корупције.

Значење појединих појмова

Члан 2.

Поједини појмови употребљени у овом закону имају следеће значење:

- 1) „корупција” је однос који настаје коришћењем службеног или друштвеног положаја или утицаја ради стицања користи за себе или другога;
- 2) „орган јавне власти” је орган Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине, установа, јавно предузеће и друго правно лице чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина;
- 3) „јавни функционер” је свако изабрано, постављено или именовано лице у органу јавне власти, осим лица која су представници приватног капитала у органу управљања привредног друштва које је орган јавне власти;
- 4) „јавна функција” је функција коју врши јавни функционер;
- 5) „члан породице” је супружник или ванбрачни партнер, родитељ или усвојитељ, дете или усвојеник јавног функционера;
- 6) „повезано лице” је члан породице јавног функционера, крвни сродник јавног функционера у правој линији, односно у побочној линији закључно са другим степеном сродства, као и физичко или правно лице које се према другим основама и околностима може оправдано сматрати интересно повезаним са јавним функционером;

¹ „Службени гласник РС”, бр. 35/2019 и 88/2019

- 7) „стратешки документ“ означава стратегије и акционе планове у области борбе, односно спречавања корупције;
- 8) „политички субјект“ означава политички субјект у смислу закона који уређује финансирање политичких активности;
- 9) „област посебно ризична за настанак корупције“ је област која је као таква одређена стратешким документом.

II. АГЕНЦИЈА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ

Правни положај Агенције за спречавање корупције

Члан 3.

Агенција за спречавање корупције (у даљем тексту: Агенција) је самосталан и независан државни орган, који за обављање послова из своје надлежности одговара Народној скупштини.

Агенција има својство правног лица.

Средства за рад Агенције

Члан 4.

Средства за рад Агенције обезбеђују се у буџету Републике Србије у посебном буџетском разделу и из других извора, у складу са законом.

Предлог годишњег финансијског плана средстава која се обезбеђују у буџету Републике Србије усваја директор Агенције и упућује министарству надлежном за послове финансија.

Годишња средства за рад Агенције која се обезбеђују у буџету Републике Србије треба да буду довољна да омогуће њен ефикасан и независан рад.

Агенција самостално располаже средствима за рад.

Влада не може без сагласности директора Агенције обуставити, одложити или ограничити извршење буџетских средстава намењених за рад Агенције.

Седиште Агенције и организационе јединице изван седишта Агенције

Члан 5.

Седиште Агенције је у Београду.

Агенција може да образује организационе јединице изван свог седишта.

Организационе јединице изван седишта Агенције немају својство правног лица.

Надлежност Агенције

Члан 6.

Агенција:

- 1) надзире спровођење стратешких докумената, подноси Народној скупштини извештај о њиховом спровођењу са препорукама за поступање, даје одговорним субјектима препоруке како да отклоне пропусте у спровођењу стратешких докумената и иницира измене и допуне стратешких докумената;
- 2) доноси опште акте;
- 3) покреће и води поступак у коме се одлучује о постојању повреда овог закона и изриче мере у складу са овим законом;
- 4) решава о сукобу интереса;
- 5) обавља послове у складу са законом који уређује финансирање политичких активности, односно законом који уређује лобирање;
- 6) подноси кривичне пријаве, захтеве за покретање прекршајног поступка и иницијативе за покретање дисциплинског поступка;
- 7) води и објављује Регистар јавних функционера и Регистар имовине и прихода јавних функционера у складу са овим законом;
- 8) проверава извештаје о имовини и приходима које поднесу јавни функционери;
- 9) води и проверава податке из евиденција одређених овим законом;
- 10) поступа по представкама физичких и правних лица;
- 11) даје мишљења о примени овог закона на сопствену иницијативу или на захтев физичких или правних лица и заузима ставове од значаја за примену овог закона;
- 12) иницира доношење или измену прописа, даје мишљења о процени ризика од корупције у нацртима закона из области посебно ризичних за настанак корупције и мишљења о нацртима закона који уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области спречавања и борбе против корупције;

- 13) истражује стање корупције, анализира ризике од корупције и сачињава извештаје са препорукама ради отклањања ризика;
- 14) надзире доношење и спровођење планова интегритета;
- 15) доноси програм обуке и упутство за обуку у области спречавања корупције и прати спровођење обуке у органима јавне власти;
- 16) обавља послове међународне сарадње у области спречавања корупције;
- 17) обавља и друге послове одређене законом.

Сходна примена закона којим се уређује општи управни поступак

Члан 7.

У поступку који води Агенција, у складу са овим законом, сходно се примењује закон којим се уређује општи управни поступак.

Органи Агенције

Члан 8.

Органи Агенције су директор и Веће Агенције.

Надлежност директора

Члан 9.

Директор представља и заступа Агенцију, руководи радом службе Агенције, организује и обезбеђује законито и делотворно обављање послова Агенције, доноси опште и појединачне акте, одлучује о захтевима јавних функционера у складу са овим законом, доноси одлуке о повреди овог закона и изриче мере, даје мишљења и упутства за спровођење овог закона, подноси Народној скупштини годишњи извештај о раду Агенције и извештај о спровођењу стратешких докумената, израђује предлог буџетских средстава за рад Агенције, одлучује о правима, обавезама и одговорностима запослених у Агенцији, спроводи одлуке Већа Агенције и обавља друге послове одређене законом.

Услови за избор директора

Члан 10.

За директора може да буде изабрано лице које испуњава опште услове за рад у државним органима, има завршен правни факултет, најмање девет година радног искуства у струци и није осуђивано за кривично дело на

казну затвора од најмање шест месеци или кажњиво дело које га чини недостојним за обављање јавне функције.

Директор не може да буде члан политичке странке, односно политичког субјекта и подлеже истим обавезама и забранама које се по овом закону односе на јавног функционера.

Јавни конкурс за избор директора

Члан 11.

Директора бира Народна скупштина већином гласова свих народних посланика после спроведеног јавног конкурса, који расписује министарство надлежно за послове правосуђа.

Оглас о јавном конкурс за избор директора објављује се у „Службеном гласнику Републике Србије” и најмање једном средств у јавног обавештавања које покрива целу територију Републике Србије, као и на интернет страници министарства, Агенције и Правосудне академије.

Спровођење јавног конкурса за избор директора

Члан 12.

Јавни конкурс за избор директора Агенције спроводи Правосудна академија.

Управни одбор Правосудне академије образује Комисију за избор директора Агенције и Жалбену комисију, које су састављене од по три члана. Чланови комисија имају право на накнаду за рад у комисији, чији износ одређује Управни одбор Правосудне академије.

За члана комисије може бити именовано лице које испуњава услове који се по овом закону траже за директора Агенције.

Комисија за спровођење конкурса прегледа пријаве на јавни конкурс и приложене доказе, сачињава списак кандидата који испуњавају услове за избор и спроводи тест у којем се проверавају стручна оспособљеност, знање и вештине кандидата.

Тест се састоји из три дела.

У првом делу теста оцењује се стручност кандидата, у другом делу теста оцењује се професионални интегритет кандидата за обављање функције директора Агенције, а у трећем делу теста оцењује се програм рада Агенције који кандидат представља члановима комисије. На тесту се оцењују само стручне оспособљености, знања и вештине које су одређене у програму теста који доноси министар надлежан за послове правосуђа.

За први део теста кандидат може да добије највише 70 бодова, а за трећи део теста највише 30 бодова.

Други део теста оцењује се оценама „положио“ и „није положио“. Кандидат који добије оцену „није положио“ не може бити предложен за избор директора Агенције.

Комисија за избор директора Агенције, у року од 15 дана од дана завршетка теста, објављује резултате теста.

Кандидат има право приговора на одлуке Комисије за избор директора Агенције у року од три дана од дана објављивања резултата теста, односно од дана одбачаја пријаве на јавни конкурс.

О приговору из става 10. овог члана одлучује Жалбена комисија у року од три дана од дана истека рока за приговор.

После спроведеног теста и окончања поступка по приговору, Комисија за избор директора Агенције доставља министру надлежном за послове правосуђа ранг листу кандидата према успеху постигнутом на тесту.

Министар надлежан за послове правосуђа доноси акт којим ближе уређује спровођење јавног конкурса за избор директора Агенције.

Избор директора

Члан 13.

Министар надлежан за послове правосуђа дужан је да Народној скупштини предложи кандидате који су на тесту остварили најмање 80 бодова.

Ако Народна скупштина одлучи да не изабере ниједног кандидата или ако нема кандидата који су на испиту остварили најмање 80 бодова, поново се расписује јавни конкурс у року од 30 дана од дана када је Народна скупштина одлучивала, односно од дана када је утврђена ранг листа кандидата из члана 12. став 12. овог закона.

Мандат директора

Члан 14.

Мандат директора траје пет година.

Исто лице може да буде изабрано за директора највише два пута.

Престанак јавне функције директора

Члан 15.

Јавна функција директора престаје даном истека мандата, подношењем оставке, ако због болести постане трајно неспособан да обавља функцију или разрешењем.

Министарство надлежно за послове правосуђа је дужно да три месеца пре истека мандата директора распише јавни конкурс за избор директора, а ако директору престане јавна функција пре истека мандата – у року од 15 дана од дана престанка јавне функције.

Разрешење директора

Члан 16.

Директор се разрешава ако постане члан политичке странке, односно политичког субјекта, ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним јавне функције или ако се утврди да је повредио закон из области спречавања корупције.

Поступак у коме се одлучује о постојању разлога за разрешење директора покреће надлежни одбор Народне скупштине. Директор има право да се о покретању поступка изјасни пред надлежним одбором Народне скупштине.

Надлежни одбор Народне скупштине може да удаљи са јавне функције директора против кога је покренут поступак до окончања поступка, али не дуже од шест месеци од дана покретања поступка.

У случају из става 3. овог члана јавну функцију директора врши заменик директора.

Одлуку о разрешењу директора доноси Народна скупштина већином гласова свих народних посланика по предлогу надлежног одбора Народне скупштине.

Заменик директора

Члан 17.

Директор има заменика који обавља послове у оквиру овлашћења која му повери директор и замењује директора кад је одсутан или спречен да обавља јавну функцију.

Заменик директора бира се после јавног конкурса који расписује директор у року од 15 дана од дана ступања на јавну функцију.

Директор води поступак за избор и доноси одлуку о избору заменика директора међу кандидатима који испуњавају услове за избор.

Јавна функција заменика директора престаје и престанком јавне функције директора.

О разрешењу и о другим разлозима за престанак јавне функције заменика директора одлучује директор.

На услове за избор заменика директора и разлоге за престанак јавне функције заменика директора, сходно се примењују одредбе овог закона о директору, ако овим законом није другачије одређено.

Вршилац функције директора

Члан 18.

У случају да је директору престала јавна функција, надлежни одбор Народне скупштине именује вршиоца функције директора Агенције између помоћника директора.

Вршилац функције директора врши ту јавну функцију до ступања на јавну функцију новог директора.

Плата директора и заменика директора

Члан 19.

Директор има право на плату у висини основне плате судије Уставног суда.

Заменик директора има право на плату у висини од 70% од основне плате директора.

Директору и заменику директора може се увећати плата до 20% на основу одлуке Већа Агенције.

Директору и заменику директора припада накнада плате три месеца од престанка јавне функције, у висини плате на дан престанка јавне функције.

Право на накнаду плате престаје пре истека три месеца, ако директор и заменик директора заснују радни однос или стекну право на пензију.

Надлежност и састав Већа Агенције

Члан 20.

Веће Агенције, одлучује о жалбама на одлуке које доноси директор у складу са овим законом, изузев одлука о правима и обавезама запослених у Агенцији, заузима начелне ставове за примену овог закона, надзире рад директора и прати његово имовинско стање.

Веће Агенције чини пет чланова.

Услови за избор члана Већа Агенције

Члан 21.

За члана Већа Агенције може да буде изабрано лице које испуњава опште услове за рад у државним органима, има завршен правни факултет, најмање девет година радног искуства у струци и није осуђивано за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним јавне функције.

Члан Већа Агенције не може да буде члан политичке странке, односно политичког субјекта и подлеже истим обавезама и забранама које се по овом закону односе на јавне функционере.

Члан Већа Агенције може бити запослен изван Агенције или обављати други плаћен посао, ако то није у супротности са овим законом.

Јавни конкурс за избор члана Већа Агенције

Члан 22.

Члана Већа Агенције бира Народна скупштина већином гласова свих народних посланика после спроведеног јавног конкурса, који расписује министарство надлежно за послове правосуђа.

Оглас о јавном конкурс за избор члана Већа Агенције објављује се у „Службеном гласнику Републике Србије” и најмање једном средству јавног обавештавања које покрива целу територију Републике Србије, као и на интернет страници министарства, Агенције и Правосудне академије.

Спровођење јавног конкурса за избор члана Већа Агенције

Члан 23.

Јавни конкурс за избор члана Већа Агенције спроводи Правосудна академија.

Управни одбор Правосудне академије образује Комисију за избор члана Већа Агенције и Жалбену комисију, које су састављене од по три члана. Чланови комисија имају право на накнаду за рад у комисији, чији износ одређује Управни одбор Правосудне академије.

За члана комисије може бити именовано лице које испуњава услове који се по овом закону траже за члана Већа Агенције.

Комисија за избор члана Већа Агенције прегледа пријавена јавни конкурс и приложене доказе, сачињава списак кандидата који испуњавају услове за избор и спроводи тест у којем се оцењују стручна оспособљеност, знање

и вештине кандидата. На тесту се оцењују само стручне оспособљености, знања и вештине које су одређене у програму теста који доноси министар надлежан за послове правосуђа.

Тест се састоји из два дела.

У првом делу теста проверава се стручност кандидата, а у другом делу теста оцењује се професионални интегритет кандидата за обављање функције члана Већа Агенције.

За први део теста кандидат може да добије највише 100 бодова.

Други део теста оцењује се оценама „положио” и „није положио”. Кандидат који добије оцену „није положио” не може бити предложен за избор члана Већа Агенције.

Комисија за избор члана Већа Агенције, у року од 15 дана од дана завршетка теста, објављује резултате теста.

Кандидат има право приговора на одлуке Комисије за избор члана Већа Агенције у року од три дана од дана објављивања резултата теста, односно од дана одбачаја пријаве на јавни конкурс.

О приговору из става 10. овог члана одлучује Жалбена комисија у року од три дана од дана истека рока за приговор.

После спроведеног теста и окончања поступка по приговору, Комисија за избор члана Већа Агенције доставља министру надлежном за послове правосуђа ранг листу кандидата према успеху постигнутом на тесту.

Министар надлежан за послове правосуђа доноси акт којим ближе уређује спровођење јавног конкурса за избор члана Већа Агенције.

Избор члана Већа Агенције

Члан 24.

Министар надлежан за послове правосуђа дужан је да Народној скупштини предложи кандидате који су на тесту остварили најмање 80 бодова.

Ако Народна скупштина одлучи да не изабере све чланове Већа Агенције чији је избор оглашен или ако нема довољног броја кандидата који су на испиту остварили најмање 80 бодова, поново се расписује јавни конкурс у року од 30 дана од дана када је Народна скупштина одлучивала, односно од дана када је утврђена ранг листа кандидата из члана 23. став 12. овог закона.

Мандат члана Већа Агенције

Члан 25.

Мандат члана Већа Агенције траје пет година. Исто лице може да буде изабрано за члана Већа Агенције највише два пута.

Престанак јавне функције члана Већа Агенције

Члан 26.

Јавна функција члана Већа Агенције престаје даном истека мандата, подношењем оставке, ако због болести постане трајно неспособан да обавља функцију или разрешењем.

Министарство надлежно за послове правосуђа је дужно да три месеца пре истека мандата члана Већа Агенције распише јавни конкурс за избор члана Већа Агенције, а ако члану Већа Агенције престане јавна функција пре истека мандата – у року од 15 дана од дана престанка јавне функције.

Разрешење члана Већа Агенције

Члан 27.

Члан Већа Агенције се разрешава ако постане члан политичке странке, односно политичког субјекта, ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним јавне функције или ако се утврди да је повредио закон из области надлежности Агенције.

Поступак у коме се одлучује о постојању разлога за разрешење члана Већа Агенције покреће надлежни одбор Народне скупштине. Члан Већа Агенције има право да се о покретању поступка изјасни пред надлежним одбором Народне скупштине.

Надлежни одбор Народне скупштине може да удаљи са јавне функције члана Већа Агенције против кога је покренут поступак до окончања поступка, али не дуже од шест месеци од покретања поступка.

Одлуку о разрешењу члана Већа Агенције доноси Народна скупштина већином гласова свих народних посланика по предлогу надлежног одбора Народне скупштине.

Рад и одлучивање Већа Агенције

Члан 28.

Радом Већа Агенције руководи председник, кога између себе бирају чланови Већа Агенције, на једну годину, с тим што исто лице може бити

изабрано највише два пута. Веће Агенције ради и одлучује на седницама. Одлука је донета када за њу гласа већина свих чланова Већа Агенције. Члан Већа Агенције не може да буде уздржан приликом гласања.

Веће Агенције доноси пословник о свом раду.

Плата члана Већа Агенције

Члан 29.

Члан Већа Агенције има право на плату у висини плате одређене за прву групу положаја, у складу са прописима који уређују плате државних службеника.

Члан Већа Агенције који је запослен изван Агенције има право на накнаду за рад у Већу Агенције у висини од 50% од износа плате из става 1. овог члана.

Члану Већа Агенције који је запослен у Агенцији припада накнада плате три месеца од престанка јавне функције, у висини плате на дан престанка јавне функције.

Право на накнаду плате престаје пре истека три месеца, ако члан Већа Агенције заснује радни однос или стекне право на пензију.

Служба Агенције

Члан 30.

Агенција има службу, која обавља стручне и друге послове за потребе Агенције.

Службом Агенције руководи директор.

Унутрашње уређење и систематизација радних места у служби Агенције уређују се актом који доноси директор, по прибављеном мишљењу Већа Агенције и уз сагласност одбора Народне скупштине надлежног за послове државне управе.

У акту из става 3. овог члана мора бити предвиђена, као посебна организациона јединица, стручна служба Већа Агенције.

Положај запослених у служби Агенције

Члан 31.

Запослени у служби Агенције су државни службеници на положају, државни службеници и намештеници.

Државни службеници на положају у Агенцији су помоћници директора, секретар Агенције и секретар Већа Агенције.

Државни службеници из става 2. овог члана разврставају се у трећу групу положаја, у складу са прописима који уређују разврставање државних службеника.

На права и обавезе запослених у служби Агенције примењују се прописи о државним службеницима и намештеницима, ако овим законом није друкчије одређено.

Примања

Члан 32.

На примања запослених у служби Агенције примењују се прописи којима се уређују плате, накнаде и друга примања државних службеника и намештеника.

Запосленима у служби Агенције плата се може увећати до 30%, о чему одлучује директор Агенције.

Сарадња Агенције са органима јавне власти, научним институцијама и удружењима

Члан 33.

Агенција сарађује са органима јавне власти и другим правним лицима у вршењу послова из своје надлежности.

Агенција сарађује са научним институцијама и удружењима.

Сарадња се састоји од заједничких деловања у спровођењу стратешких докумената у области борбе против корупције, спровођења програма обуке, истраживања стања корупције и од других послова значајних за спречавање корупције.

Међународна сарадња

Члан 34.

Агенција сарађује са међународним институцијама, организацијама и иницијативама, у циљу развијања механизма и стандарда и унапређења праксе у области спречавања корупције.

Агенција у сарадњи са надлежним државним органима прати и у случају потребе учествује у координацији међународне сарадње у спречавању корупције коју воде државни органи и организације, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе.

Надлежни државни органи обавештавају Агенцију о пословима међународне сарадње у спречавању корупције.

Подношење иницијатива за доношење прописа и давање мишљења на нацрте закона

Члан 35.

Агенција иницира доношење прописа, ради отклањања ризика од корупције или усклађивања прописа са потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције.

Орган државне управе дужан је да достави Агенцији нацрт закона из области посебно ризичне за настанак корупције и нацрт закона којима се уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције, ради давања мишљења о процени ризика од корупције.

Обавезе органа јавне власти и других лица

Члан 36.

Органи јавне власти и друга лица која врше јавна овлашћења дужни су да, на писмени и образложен захтев Агенције, ради обављања послова из њене надлежности, омогуће Агенцији директан приступ базама података које воде у електронском облику.

Ако приступ подацима на начин из става 1. овог члана није могућ, органи јавне власти и друга лица која врше јавна овлашћења дужни су да, у року од 15 дана од дана пријема писменог и образложеног захтева Агенције, доставе сва документа и информације којима располажу, односно да Агенцији омогуће непосредан увид у та документа, ради обављања послова из надлежности Агенције.

Обавезе из ст. 1. и 2. овог члана имају и друга правна лица, изузев банака и других финансијских институција.

Агенција може, ради обављања послова из своје надлежности, прибављати податке о рачунима јавног функционера од банака и других финансијских институција, а податке о рачунима других лица уз њихову сагласност.

Дужност одазивања на позив Агенције

Члан 37.

Јавни функционери, запослени и други радно ангажовани у органу јавне власти, као и друга лица дужни су да се одазову на позив Агенције, ради утврђивања чињеница у поступку пред Агенцијом.

Извештавање о спровођењу стратешких докумената

Члан 38.

Субјекти одговорни за спровођење мера и активности које су садржане у стратешким документима дужни су да извештавају Агенцију о њиховом спровођењу.

Начин извештавања из става 1. овог члана ближе се уређује актом директора Агенције, у складу са стратешким документима.

Агенција подноси Народној скупштини извештај о спровођењу стратешких докумената са препорукама за даље поступање, најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину.

Агенција даје мишљења са препорукама у вези са спровођењем стратешких докумената.

Подношење извештаја Народној скупштини

Члан 39.

Агенција подноси годишњи извештај о свом раду Народној скупштини, најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину, а ванредне извештаје о раду на захтев Народне скупштине или на сопствену иницијативу.

Агенција може, на захтев Народне скупштине или на сопствену иницијативу, да поднесе Народној скупштини извештаје о стању корупције и о ризицима од корупције у органима јавне власти.

III. СУКОБ ИНТЕРЕСА

Основна правила о обављању јавне функције

Члан 40.

Јавни функционер дужан је да јавни интерес не подреди приватном, да се придржава прописа који уређују његова права и обавезе и ствара и одржава поверење грађана у савесно и одговорно обављање јавне функције.

Јавни функционер не сме бити зависан од лица која би могла да утичу на његову непристрасност, нити да користи јавну функцију зарад стицања било какве користи или погодности за себе или повезано лице.

Јавном функционеру је забрањено да употреби, ради стицања користи или погодности себи или другом или доношења штете другом, информације до којих дође на јавној функцији, ако нису доступне јавности.

Појам сукоба интереса

Члан 41.

Сукоб интереса је ситуација у којој јавни функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на обављање јавне функције.

Приватни интерес је било каква корист или погодност за јавног функционера или повезано лице.

Обавештавање Агенције

Члан 42.

Јавни функционер је дужан да, приликом ступања на дужност и током вршења јавне функције, без одлагања, а најкасније у року од пет дана, писмено обавести непосредно претпостављеног и Агенцију о сумњи у постојање сукоба интереса или о сукобу интереса који он или са њим повезано лице има.

Јавни функционер је дужан да прекине поступање у предмету у којем постоји сумња у сукоб интереса, изузев ако постоји опасност од одлагања.

Агенција даје мишљење о томе да ли постоји сукоб интереса у року од 15 дана од дана пријема обавештења јавног функционера.

Ако јавни функционер тражи мишљење о постојању сукоба интереса у поступку јавних набавки, Агенција даје мишљење о томе у року од осам дана.

Агенција може да позове јавног функционера и тражи да достави потребне податке, у циљу прибављања информација о постојању сукоба интереса из ст. 1. и 4. овог члана.

Ако Агенција утврди да постоји сукоб интереса из ст. 1. и 4. овог члана, о томе обавештава функционера и орган у коме он врши јавну функцију и предлаже мере за отклањање сукоба интереса.

Одредбе ст. 1. и 6. овог члана не искључују примену одредби о изузећу прописаних другим законима.

Покретање поступка одлучивања о постојању сукоба интереса

Члан 43.

Агенција покреће по службеној дужности поступак у коме одлучује о постојању сукоба интереса, у року од две године од дана сазнања за постојање поступања или непоступања јавног функционера које је изазвало сумњу у сукоб интереса.

Поступак из става 1. овог члана не може се покренути или окончати, ако је од поступања или непоступања јавног функционера које је изазвало сумњу у сукоб интереса протекло пет година.

Агенција може да покрене поступак и по пријави физичког или правног лица.

Посебна одредба о обавештењу које даје јавни функционер Агенције о насталом или могућем сукобу интереса

Члан 44.

Ако јавни функционер Агенције уочи постојање сукоба интереса или могућност да до њега дође, дужан је да о томе одмах писмено обавести Веће Агенције, које даје мишљење да ли постоји сукоб интереса.

IV. НЕСПОЈИВОСТ ПОСЛОВА СА ВРШЕЊЕМ ЈАВНЕ ФУНКЦИЈЕ

Обављање другог посла или делатности у време ступања на јавну функцију

Члан 45.

Јавни функционер који у тренутку ступања на јавну функцију обавља други посао или делатност дужан је да у року од 15 дана од дана ступања на јавну функцију обавести Агенцију о обављању тог посла или делатности.

Агенција, по пријему обавештења, утврђује да ли се обављањем посла, односно делатности угрожава непристрасно вршење јавне функције.

Ако утврди да се обављањем посла, односно делатности из става 2. овог члана угрожава непристрасно вршење јавне функције, Агенција доноси одлуку којом одређује рок, који не може бити дужи од 60 дана, у којем је јавни функционер дужан да престане са обављањем тог посла, односно делатности.

Ако јавни функционер не поступи у року из става 3. овог члана, Агенција спроводи поступак за утврђивање повреде закона.

Ако Агенција не обавести јавног функционера у року од 30 дана од дана пријема обавештења из става 1. овог члана, сматра се да јавни функционер може да настави да обавља други посао или делатност.

Обављање другог посла или делатности

Члан 46.

Јавни функционер не може да обавља други посао или делатност за време вршења јавне функције који захтевају рад са пуним радним временом или стални рад.

Изузетно од става 1. овог члана, јавни функционер може да се бави научноистраживачким радом, наставном, културно-уметничком, хуманитарном и спортском делатношћу, без сагласности Агенције, ако тиме не угрожава непристрасно вршење и углед јавне функције. Приходе од ових послова, односно делатности, јавни функционер је дужан да пријави Агенцији.

Ако утврди да се обављањем посла, односно делатности из става 2. овог члана угрожава непристрасно вршење или углед јавне функције, односно да представља сукоб интереса, Агенција одређује рок у којем је јавни функционер дужан да престане са обављањем тог посла, односно делатности.

Изузев послова, односно делатности из става 2. овог члана, Агенција може, на захтев јавног функционера, да да сагласност за обављање и других послова, односно делатности. Уз захтев јавни функционер доставља позитивно мишљење органа који га је изабрао, поставио или именовао на јавну функцију. Државни службеник на положају дужан је да, уз захтев, достави сагласност непосредно претпостављеног. О потпуном и уредном захтеву Агенција је дужна да одлучи у року од 15 дана од дана пријема захтева.

У случају да Агенција не одлучи у року из става 4. овог члана, сматра се да је дала сагласност за обављање другог посла или делатности.

Другим законом или прописом могу да буду прописани и други послови или делатности које јавни функционер не може да обавља за време вршења јавне функције.

Давање савета

Члан 47.

Јавни функционер не сме да саветује правна и физичка лица о питањима у вези са јавном функцијом на којој се налази, осим ако је на то обавезан.

Правна лица са учешћем приватног капитала

Члан 48.

Јавни функционер чија јавна функција захтева заснивање радног односа у органу јавне власти, за време вршења јавне функције, не може да оснује привредно друштво, односно јавну службу, нити да започне обављање самосталне делатности, у смислу закона којим се уређује предузетништво.

Јавни функционер чија јавна функција захтева заснивање радног односа, рад са пуним радним временом или стални рад у органу јавне

власти, не може бити заступник или члан органа правног лица у приватној својини, нити вршити управљачка права.

Чланство у органима удружења

Члан 49.

Јавни функционер не сме да буде члан органа удружења, нити његов заступник, ако између јавне функције и чланства у органу удружења или заступања удружења постоји однос зависности или други однос који угрожава или би могао да угрози његову непристрасност или углед јавне функције или ако је законом или другим прописом забрањено да јавни функционер буде члан органа одређеног удружења.

Чланство и функција у политичком субјекту

Члан 50.

Јавни функционер може да врши функцију у политичкој странци, односно политичком субјекту и да учествује у њиховим активностима, ако то не угрожава вршење јавне функције и ако то није законом забрањено.

Јавни функционер не може да користи јавне ресурсе и скупове на којима учествује и сусрете које има у својству јавног функционера за промоцију политичких странака, односно политичких субјеката.

Изузетно од става 2. овог члана, јавни функционер може да користи јавне ресурсе ради заштите личне безбедности, уколико је таква употреба јавних ресурса уређена прописима из те области или одлуком служби које се старају о безбедности јавних функционера.

Јавни функционер је дужан да увек недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа у којем врши јавну функцију или став политичке странке, односно политичког субјекта.

Одредба става 4. овог члана не односи се на јавне функционере који су изабрани непосредно од грађана.

Преношење управљачких права

Члан 51.

Јавни функционер који у време избора, постављења или именовања на јавну функцију има или који у току јавне функције стекне удео или акције у привредном друштву, на основу којих има управљачка права, дужан је да у року од 30 дана од дана избора, постављења или именовања, односно стицања удела или акција, пренесе своја управљачка права у привредном

друштву на правно или физичко лице, да их то лице, у своје име, а за рачун јавног функционера, врши до престанка јавне функције.

Јавни функционер је дужан да привредном друштву и Агенцији достави податке о лицу на које је пренео управљачка права и доказе о преносу управљачких права који је регистровао у складу са законом којим се уређује регистрација привредних субјеката, у року од 15 дана од дана преноса.

Лице на које су пренета управљачка права постаје повезано лице.

Посебним законом за јавне функционере у појединим органима јавне власти могу се прописати строжа правила у вези са поседовањем удела, акција и других хартија од вредности у одређеним привредним друштвима и обавезом њиховог отуђења након ступања на јавну функцију.

Изузетак од преношења управљачких права

Члан 52.

Јавни функционер који има или стекне удео или акције у привредном друштву до 3%, није дужан да пренесе управљачка права у њему.

Одредба става 1. овог члана не односи се на јавног функционера којем је посебним законом забрањено поседовање удела, акција и других хартија од вредности у одређеним привредним друштвима.

Обавештавање Агенције о учешћу у поступку јавне набавке, приватизације или другом поступку чији је исход закључивање уговора са органом јавне власти

Члан 53.

Правно лице у коме јавни функционер или члан породице, за време јавне функције и две године од њеног престанка, има удео или акције више од 20% и које учествује у поступку јавне набавке или приватизације или другом поступку чији је исход закључивање уговора са органом јавне власти, другим корисником буџета или другим правним лицем у коме је више од 20% капитала у својини Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе или градске општине, дужно је да Агенцији достави у року од 15 дана од дана окончања поступка, обавештење које садржи податке о:

- 1) подносиоцу обавештења (назив правног лица, матични број, седиште и име и презиме одговорног лица);
- 2) имену и презимену јавног функционера и члана породице;

- 3) називу органа јавне власти који је наручилац посла;
- 4) врсти и предмету поступка;
- 5) датуму почетка и окончања поступка;
- 6) одлуци у поступку јавне набавке, приватизације или другом поступку и броју и вредности уговора о јавној набавци, поступку приватизације или другом поступку;
- 7) потпис одговорног лица. Обавештење се подноси на обрасцу и на начин који прописује Агенција.

Агенција проверава благовременост и потпуност података из обавештења.

Недозвољен утицај на јавног функционера у Агенцији

Члан 54.

О недозвољеном утицају члан Већа Агенције обавештава Веће и директора, директор обавештава Веће Агенције, а заменик директора и други јавни функционери у Агенцији обавештавају директора.

Ограничења по престанку јавне функције

Члан 55.

Лице коме је престала јавна функција, две године по престанку јавне функције, не може да заснује радни однос, односно пословну сарадњу са правним лицем, предузетником или међународном организацијом који обављају делатности у вези са јавном функцијом коју је јавни функционер вршио, осим по добијеној сагласности Агенције.

Лице коме је престала јавна функција дужно је да, пре заснивања радног односа, односно пословне сарадње из става 1. овог члана, затражи сагласност Агенције, која је дужна да одлучи по захтеву у року од 30 дана.

У случају да Агенција не одлучи у року из става 2. овог члана, сматра се да је дала сагласност за заснивање радног односа, односно пословну сарадњу.

Забрана из става 1. овог члана не односи се на јавног функционера изабраног непосредно од грађана.

V. КУМУЛАЦИЈА ЈАВНИХ ФУНКЦИЈА

Забрана вршења друге јавне функције

Члан 56.

Јавни функционер може да врши само једну јавну функцију, осим ако је Уставом, законом и другим прописом обавезан да врши више јавних функција.

Изузетно од става 1. овог члана, јавни функционер може да врши другу јавну функцију, на основу сагласности Агенције.

Јавни функционер изабран на јавну функцију непосредно од грађана може, без сагласности Агенције, да врши више јавних функција на које се бира непосредно од грађана, осим у случајевима неспојивости утврђених Уставом.

Јавни функционер који је изабран, постављен или именован на другу јавну функцију и који намерава да више јавних функција врши истовремено дужан је да у року од осам дана од дана избора, постављења или именовања затражи сагласност Агенције. Уз захтев, јавни функционер доставља и прибављено позитивно мишљење органа који га је изабрао, поставио или именован на јавну функцију, а јавни функционер који је изабран на јавну функцију непосредно од грађана доставља позитивно мишљење надлежног радног тела органа у коме је јавни функционер.

Агенција је дужна да одлучи по потпуном и уредном захтеву из става 4. овог члана у року од 15 дана од дана пријема захтева. Агенција неће дати сагласност за вршење друге јавне функције, уколико је вршење те јавне функције неспојиво са јавном функцијом коју јавни функционер већ врши, односно уколико утврди постојање сукоба интереса, о чему доноси образложену одлуку.

У случају да Агенција не одлучи у року из става 5. овог члана, сматра се да је дала одобрење јавном функционеру за вршење друге јавне функције, осим ако је јавном функционеру другим прописом забрањено истовремено вршење те две јавне функције.

Јавни функционер који је изабран, постављен или именован на другу јавну функцију, супротно одредбама овог закона, дужан је да у року од осам дана од дана достављања одлуке Агенције поднесе оставку на једну од јавних функција и о томе обавести Агенцију. Ако јавни функционер не поднесе оставку у прописаном року, каснија јавна функција престаје по сили закона.

Одлуку о престанку јавне функције у случају из става 7. овог члана доноси орган, односно стално радно тело органа који је јавног функционера изабрао, поставио или именовано на каснију јавну функцију, у року од осам дана од дана пријема одлуке Агенције којом се утврђује да је јавни функционер изабран, постављен или именован на другу јавну функцију супротно одредбама овог закона.

VI. ПОКЛОНИ

Појам поклона

Члан 57.

Поклон је ствар, право или услуга, дата или учињена без одговарајуће накнаде, односно корист или погодност учињена јавном функционеру или члану породице.

Забрана пријема поклона

Члан 58.

Јавни функционер и члан породице не сме да прими поклон у вези са вршењем јавне функције, изузев протоколарног и пригодног поклона.

Предаја примљеног протоколарног и пригодног поклона органу јавне власти

Члан 59.

Протоколарни поклон је поклон који јавни функционер или члан породице прима од представника стране државе, међународне организације или страног физичког или правног лица приликом службене посете или у другим сличним приликама.

Пригодни поклон је поклон који се прима у приликама када се традиционално размењују поклони.

Примљени пригодни и протоколарни поклони постају јавна својина, у складу са законом који уређује јавну својину.

Јавни функционер дужан је да у року од осам дана од дана пријема пригодног или протоколарног поклона, односно од повратка у земљу преда поклон органу јавне власти у коме је на јавној функцији, а орган јавне власти да поклон даље преда органу надлежном за поступање са стварима у јавној својини.

Задржавање у својину протоколарних и пригодних поклона

Члан 60.

Изузетно, јавни функционер и члан породице имају право да задрже у својину протоколарни или пригодни поклон чија вредност не прелази 10% просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији, али тако да укупна вредност у својину задржаних поклона не пређе у календарској години износ једне просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији.

Поклон који је задржао у својину члан породице рачуна се јавном функционеру у укупну вредност поклона које је задржао у својини у календарској години.

Вредност поклона

Члан 61.

Вредност поклона чини тржишна цена поклона на дан када је понуђен или примљен.

Тржишна цена поклона је просечна цена предмета или услуге који су предмет поклона на тржишту, односно просечна цена предмета или услуге сличне врсте и вредности у слободној продаји на тржишту.

Обавештење о примљеном поклону

Члан 62.

Јавни функционер је дужан да о сваком поклону примљеном у вези са вршењем јавне функције писмено обавести орган јавне власти у коме је на јавној функцији, у року од десет дана од дана пријема поклона, односно од повратка у земљу.

Обавештење о примљеном поклону садржи:

- 1) име и презиме јавног функционера и јавну функцију;
- 2) име, презиме и адресу поклонодавца или назив и седиште правног лица или органа ако је поклон дат у њихово име;
- 3) датум пријема поклона;
- 4) повод за давање поклона;
- 5) опис поклона;
- 6) вредност поклона или податак да је процена вредности у току;
- 7) податак да ли је реч о протоколарном или пригодном поклону;

8) податак о томе да ли је протоколаран или пригодан поклон постао својина јавног функционера или јавна својина.

Обавештење садржи и датум његовог сачињавања и потпис јавног функционера.

Јавни функционер предаје обавештење и када је поклон примио члан породице.

Ближу садржину и образац обавештења о примљеном поклону прописује Агенција.

Евиденција поклона

Члан 63.

Орган јавне власти води евиденцију о поклонима који су примили његови јавни функционери и чланови породице.

Евиденција садржи назив органа јавне власти, место и датум попуњавања евиденције, потпис одговорног лица органа јавне власти и податке које садржи обавештење јавног функционера о примљеном поклону из члана 62. став 2. тачка 1) и тач. 3) до 8) овог закона.

Образац евиденције поклона прописује Агенција.

Обавеза предаје евиденције поклона Агенцији

Члан 64.

Орган јавне власти дужан је да преда копију евиденције поклона Агенцији до 1. марта текуће године за претходну календарску годину.

Подаци из евиденције поклона која је предата Агенцији су јавни.

Провера евиденције поклона

Члан 65.

Агенција проверава да ли је евиденција поклона благовремено предата и да ли садржи потпуне податке.

Агенција проверава да ли је јавни функционер или члан породице примио, односно задржао поклон на који према овом закону нема право или задржао поклон на који према овом закону има право, а који је могао да утиче на непристрасност јавног функционера и ако јесте – покреће поступак у коме се одлучује о постојању повреде овог закона и обавештава надлежни орган.

Каталог поклона

Члан 66.

Користећи податке из евиденције поклона, Агенција објављује Каталог поклона на својој интернет страници.

Каталог поклона објављује се до 1. јуна текуће године за претходну календарску годину.

VII. ПРИЈАВЉИВАЊЕ ИМОВИНЕ И ПРИХОДА

Регистар јавних функционера

Члан 67.

Орган јавне власти који је изабрао, поставио или именовано јавног функционера о томе, односно о престанку јавне функције обавештава Агенцију у року од 15 дана од дана ступања на јавну функцију, односно престанка јавне функције.

О избору и о престанку јавне функције на коју је јавни функционер изабран непосредно од грађана, орган у који је јавни функционер изабран обавештава Агенцију у року из става 1. овог члана.

Обавештење садржи следеће податке о јавном функционеру:

- 1) име и презиме;
- 2) јединствен матични број грађана;
- 3) пребивалиште и боравиште;
- 4) број службеног телефона и службену адресу електронске поште;
- 5) школску спрему и звање;
- 6) занимање, посао или делатност у време избора, постављења или именовања;
- 7) назив јавне функције и органа јавне власти у који је изабран, постављен или именован;
- 8) назив органа који га је изабрао, поставио или именовано;
- 9) датум избора, постављења или именовања;
- 10) датум престанка јавне функције.

Обавештење садржи и потпис одговорног лица у органу јавне власти.

Обавештење се предаје на обрасцу и на начин који прописује Агенција.

Агенција сачињава и води Регистар јавних функционера, који објављује на својој интернет страници. Подаци из става 3. тач. 2) и 3) овог члана нису јавни.

Агенција проверава благовременост и потпуност података из Регистра јавних функционера.

Редовно пријављивање имовине и прихода

Члан 68.

Јавни функционер подноси, у року од 30 дана од дана избора, постављења или именовања, Агенцији извештај о својој имовини и приходима (у даљем тексту: Извештај), имовини и приходима супружника или ванбрачног партнера, као и малолетне деце уколико живе у истом породичном домаћинству, према стању на дан избора, постављења или именовања.

Јавни функционер који је по престанку јавне функције одмах поново изабран, именован или постављен, не подноси поново Извештај ако нема промене података из претходног Извештаја, али је дужан да о томе обавести Агенцију у року од 30 дана од дана поновног избора, постављења или именовања.

Извештај подноси и лице коме је престала јавна функција, у року од 30 дана од дана престанка јавне функције, према стању на дан престанка јавне функције.

Ванредно пријављивање имовине и прихода

Члан 69.

Ако се имовина или приходи јавног функционера битно промене у претходној години, јавни функционер подноси Агенцији Извештај према стању на дан 31. децембра претходне године, а најкасније до истека рока за подношење годишње пореске пријаве за утврђивање пореза на доходак грађана.

Битна промена постоји кад су увећани или умањени имовина или приходи који, према претходном Извештају, прелазе просечну годишњу зараду без пореза и доприноса у Републици Србији или кад је промењена структура те имовине.

Лице коме је престала јавна функција дужно је да две године после престанка јавне функције поднесе Извештај према стању на дан 31. децембра претходне године, најкасније до истека рока за подношење

годишње пореске пријаве за утврђивање пореза на доходак грађана, под условом да су имовина и приходи битно промењени у односу на претходну годину.

Јавни функционери који подносе Извештај на захтев Агенције

Члан 70.

Редовно и ванредно пријављивање имовине и прихода (чл. 68. и 69) не примењује се на одборнике, чланове општинског и градског већа, чланове општинских и градских изборних комисија и чланове органа јавних предузећа, привредних друштава, установа и других организација чији је оснивач или члан општина, град или градска општина.

Редовно и ванредно пријављивање имовине и прихода не примењује се ни на чланове органа јавних предузећа, привредних друштава, установа и других организација чији је оснивач или члан Република Србија или аутономна покрајина, ако законом, другим прописом или актом није предвиђено да јавни функционер има право на накнаду по основу чланства.

Агенција може да затражи Извештај и од јавних функционера из ст. 1. и 2. овог члана, у року који она одреди.

Садржина Извештаја

Члан 71.

Извештај садржи следеће податке о имовини и приходима јавног функционера и чланова породице из члана 68. став 1. овог закона:

- 1) име и презиме;
- 2) јавну функцију;
- 3) јединствени матични број грађана;
- 4) пребивалиште и боравиште;
- 5) број телефона и адресу електронске поште;
- 6) други посао, делатност и чланство у органима удружења;
- 7) извор и висину нето прихода јавног функционера које прима зато што је на јавној функцији и извор и висину осталих нето прихода које прима из буџета и других јавних извора;
- 8) извор и висину нето прихода од другог посла или делатности;
- 9) нето приходе од научно-истраживачке, наставне, културно-уметничке, хуманитарне или спортске делатности;

- 10) приходе од ауторских, патентних и других права интелектуалне својине;
- 11) извор и висину осталих нето прихода;
- 12) право коришћења стана за службене потребе;
- 13) право својине или право закупа на непокретностима;
- 14) право својине или право закупа на покретним стварима које подлежу регистрацији;
- 15) депозите у банкама и другим финансијским установама са називом банке или финансијске установе, врстом и бројем рачуна и износом средстава на рачунима;
- 16) закуп сефова у банкама;
- 17) потраживања и дуговања (главница, камата и рок отплате и доспећа);
- 18) акције и уделе у правном лицу;
- 19) податке о правном лицу у коме правно лице из тачке 18) овог става има више од 3% удела или акција;
- 20) финансијске инструменте;
- 21) делатност предузетника;
- 22) друге податке које јавни функционер сматра да су битни за примену овог закона.

Извештај садржи и датум и место његовог сачињавања и потпис јавног функционера који га подноси.

У Извештају се наводе имовина и приходи у земљи и у иностранству.

Извештај се подноси на обрасцу и на начин који прописује Агенција.

Регистар имовине и прихода јавних функционера

Члан 72.

Агенција сачињава и води Регистар имовине и прихода јавних функционера, који садржи податке из Извештаја.

Јавни функционери Агенције, као и запослени и радно ангажовани у Агенцији, који имају приступ подацима из Регистра имовине и прихода јавних функционера који нису доступни јавности, не смеју те податке саопштавати, достављати, нити на било који начин омогућити приступ тим подацима.

Јавност података из Регистра имовине и прихода јавних функционера

Члан 73.

Подаци који су јавно доступни из Регистра имовине и прихода јавних функционера су:

- 1) име и презиме јавног функционера;
- 2) јавна функција коју врши;
- 3) извор и висина нето прихода јавног функционера које прима из буџета и других јавних извора;
- 4) право коришћења стана за службене потребе, изузев адресе на којој се стан налази;
- 5) право својине или право закупа на непокретности, изузев адресе на којој се непокретност налази;
- 6) право својине или право закупа јавног функционера на покретним стварима које подлежу регистрацији, изузев њиховог регистарског броја;
- 7) депозити у банкама и другим финансијским установама без назива банке или друге финансијске установе и без навођења врсте и броја рачуна и износа средстава на рачунима;
- 8) акцијама и уделима у правном лицу;
- 9) правном лицу у коме правно лице из тачке 8) овог става има више од 3% удела или акција;
- 10) делатност предузетника. Изузетно, подаци из Извештаја јавних функционера у државним органима одређеним законима којима се уређује организација и надлежност државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције нису доступни јавности док не истекну две године од престанка јавне функције.

Коришћење података из Извештаја

Члан 74.

Подаци из Извештаја који нису доступни јавности користе се само код провере Извештаја и у поступку у коме се одлучује о постојању повреде овог закона.

Податке који нису доступни јавности Агенција доставља суду, јавном тужилаштву, министарству надлежном за унутрашње послове, Управи за

спречавање прања новца, Пореској управи и другим надлежним органима, у складу са законом.

Провера Извештаја

Члан 75.

Агенција проверава тачност и потпуност података у Извештају, као и благовременост достављања Извештаја, према годишњем плану провере који доноси директор.

Годишњи план провере доноси се на основу претходне анализе Агенције, при чему се нарочито води рачуна о категорији јавних функционера, висини њихових примања и висини финансијских средстава из буџета којима располажу органи јавне власти у којима су јавни функционери на јавној функцији.

Агенција ванредно проверава тачност и потпуност података из Извештаја, ако посумња да у Извештају нису пријављени тачни и потпуни подаци.

Праћење имовинског стања

Члан 76.

У поступку провере имовинског стања, Агенција оцењује да ли постоји несагласност између података из Извештаја и стварног стања или несагласност између увећане вредности имовине и пријављених прихода.

У случају да постоји несагласност, Агенција позива јавног функционера или лица из члана 68. став 1. овог закона да се, у року од 15 дана, изјасне о разлозима несагласности.

Ако при провери Извештаја посумња да јавни функционер прикрива стварну вредност своје имовине или прихода, Агенција може захтевати да јој повезана лица непосредно поднесу податке о својој имовини и приходима, у року од 30 дана од дана пријема захтева.

Кад утврди да постоји несагласност, Агенција обавештава надлежни орган, ради предузимања мера из његове надлежности.

Орган из става 4. овог члана дужан је да, у року од три месеца од дана пријема обавештења, упозна Агенцију о предузетим мерама.

VIII. ПОСТУПАК У КОМЕ СЕ ОДЛУЧУЈЕ О ПОСТОЈАЊУ ПОВРЕДЕ ОВОГ ЗАКОНА

Основна одредба

Члан 77.

Агенција одлучује о повреди овог закона.

Поступак у коме се одлучује о постојању повреде овог закона води се у случају сумње у постојање сукоба интереса (чл. 40–44), постојање неспојивости (чл. 45–55), кумулацију јавних функција (члан 56), пријема поклона (чл. 57–66) и пријављивања имовине и прихода (чл. 67–76).

Покретање поступка

Члан 78.

Поступак у коме се одлучује о постојању повреде овог закона покреће Агенција по службеној дужности.

Агенција може да покрене поступак по захтеву органа јавне власти који је јавног функционера изабрао, поставио или именовао или у коме је јавни функционер на јавној функцији или по пријави физичког или правног лица.

Агенција може да покрене поступак по службеној дужности и на основу пријаве физичког или правног лица.

Захтев или пријава мора да буде у писменом облику и да садржи:

- 1) назив и седиште, односно име и презиме и адресу подносиоца пријаве;
- 2) име и презиме јавног функционера, јавну функцију на којој се налази и орган јавне власти у коме је јавни функционер;
- 3) чињенице из којих произлази сумња да постоји повреда овог закона;
- 4) потпис подносиоца пријаве, односно потпис овлашћеног лица. Изузетно од става 4. овог члана, пријава може да буде и анонимна. Анонимна пријава мора да садржи податке из става 4. тач. 2) и 3) овог члана.

Ако је поднета пријава за покретање поступка, Агенција може да захтева од подносиоца пријаве да достави документа и информације којима располаже, а који су значајни за одлучивање о покретању поступка.

Агенција штити идентитет подносиоца пријаве, тако што податке о њему не може доставити никоме изузев суду, ради доношења одлуке о томе да ли идентитет подносиоца пријаве може бити откривен у циљу очувања јавног интереса или заштите права трећих лица.

Изјашњење јавног функционера

Члан 79.

Агенција обавештава јавног функционера да је против њега покренут поступак и позива га да се у року од 15 дана од дана пријема обавештења писмено изјасни.

Обавештење садржи наводну повреду овог закона због које је покренут поступак и чињенице из којих произлази да је учињена повреда.

Неизјашњење јавног функционера не задржава вођење поступка.

Јавни функционер задржава право да се, све до доношења одлуке, изјасни о чињеницама и доказима који га терете и да изнесе чињенице и доказе који му иду у корист.

Одлуке и правна средства

Члан 80.

Одлуку којом се утврђује повреда овог закона и изриче мера или обуставља поступак доноси директор Агенције.

Поступак се обуставља када се утврди да не постоји повреда овог закона.

Против одлуке директора Агенције може да се изјави жалба Већу Агенције, у року од 15 дана од дана пријема одлуке.

Одлука Већа Агенције је коначна и против ње може да се покрене управни спор.

У управном спору суд је дужан да пресудом реши управну ствар.

Јавност у поступку

Члан 81.

Јавности је доступан само податак о томе да ли је против јавног функционера покренут поступак у коме се одлучује о постојању повреде овог закона и исход поступка.

Ако поступак буде обустављен, подаци из списка предмета, изузев о исходу поступка и података који су доступни јавности према другим прописима, не могу постати доступни јавности без сагласности јавног функционера.

Агенција је дужна да обавести подносиоца пријаве о исходу поступка покренутом на основу захтева или пријаве.

Врсте мера

Члан 82.

Јавном функционеру може се изрећи мера опомене или мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције.

Изузетно од става 1. овог члана, јавном функционеру који је изабран непосредно од грађана, као и лицу коме је престала јавна функција, може да се изрекне мера опомене или мера јавног објављивања одлуке о повреди овог закона.

При изрицању мере узимају се у обзир све околности случаја, нарочито тежина и последица повреде овог закона и могућност отклањања повреде.

Услови за изрицање мера

Члан 83.

Мера опомене изриче се ако је јавни функционер лакше повредио овај закон.

Лакша повреда закона је таква повреда која није утицала на објективно обављање јавне функције.

Мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције и мера јавног објављивања одлуке о повреди овог закона изричу се због теже повреде овог закона.

Тежом повредом овог закона сматра се таква повреда која је утицала на објективно обављање јавне функције, као и на углед и поверење грађана на јавног функционера и јавну функцију коју врши.

Поступање после коначности препоруке за разрешење са јавне функције

Члан 84.

После коначности одлуке којом је изречена мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције, Агенција доставља одлуку органу јавне власти надлежном за разрешење, у року од осам дана од коначности одлуке.

Орган јавне власти обавештава Агенцију о мерама које је предузео на основу коначне одлуке, у року од 60 дана од дана пријема одлуке.

Јавно објављивање одлука

Члан 85.

Изрека и сажето образложење коначне одлуке којом је јавном функционеру изречена мера јавног објављивања препоруке за разрешење са јавне функције и мера јавног објављивања одлуке о повреди овог закона објављују се на интернет страници Агенције и у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Пријављивање повреда закона надлежним органима

Члан 86.

Кад у току поступка нађе да постоје основи сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности или прекршај или повреда дужности из радног односа, Агенција подноси надлежном органу кривичну пријаву, захтев за покретање прекршајног поступка или иницијативу за покретање дисциплинског поступка.

Надлежни орган је дужан да, у року од 90 дана од пријема кривичне пријаве, захтева за покретање прекршајног поступка или иницијативе за покретање дисциплинског поступка, обавести Агенцију о томе шта је предузео.

Одлуке Агенције не утичу на кривичну и материјалну одговорност јавног функционера.

IX. ПОСТУПАЊЕ ПО ПРЕДСТАВКАМА

Појам представке

Члан 87.

Представка је писмено обраћање физичког или правног лица Агенцији у коме се износе чињенице које изазивају сумњу у корупцију.

Ако Агенција није надлежна да поступа по представци, прослеђује представку надлежном органу и о томе обавештава подносиоца представке.

Агенција штити идентитет подносиоца пријаве, тако што податке о њему не може доставити никоме изузев суду, ради доношења одлуке о томе да ли идентитет подносиоца представке може бити откривен у циљу очувања јавног интереса или заштите права трећих лица.

Уредност представке

Члан 88.

Представка садржи чињенице које изазивају сумњу у корупцију, назив органа јавне власти, име и презиме лица против кога се подноси, односно податке из којих се може утврдити идентитет тог лица, време, место и опис коруптивне радње или коруптивног понашања, као и потпис и податке о подносиоцу представке, изузев ако је представка анонимна.

Представка је неуредна ако има недостатке који Агенцију спречавају да поступа по њој, ако није разумљива или потпуна. Ако је представка неуредна, Агенција обавештава подносиоца како да уреди представку у року од 15 дана од дана пријема обавештења.

Ако представка не буде уређена у року, сматра се да је подносилац одустао од представке.

Поступање Агенције по представкама ближе се уређује актом директора.

Предлог за надзор

Члан 89.

Ако су током поступања по представци утврђене чињенице и изведени докази који изазивају сумњу да постоје неправилности у раду органа јавне власти, Агенција подноси образложени предлог за надзор органу који надзире рад органа јавне власти против кога је представка поднета.

Ако одбије предлог Агенције, орган који надзире рад органа јавне власти је дужан да, најкасније у року од 30 дана од дана пријема предлога, Агенцији писмено образложи разлоге за одбијање.

Исход поступања по представци

Члан 90.

Ако Агенција у поступању по представци оцени да у раду органа јавне власти постоје околности које могу да доведу до корупције, Агенција даје препоруке органу јавне власти са мерама ради отклањања стања, са роком за њихово предузимање.

Орган јавне власти у року од 30 дана од дана пријема препоруке дужан је да писмено обавести Агенцију о предузетим мерама из препоруке.

Кад у поступку по представци нађе да постоје основи сумње да је учињено кривично дело за које се гони по службеној дужности или прекршај

или повреда дужности из радног односа, Агенција подноси надлежном органу кривичну пријаву, захтев за покретање прекршајног поступка или иницијативу за покретање дисциплинског поступка.

Надлежни орган је дужан да, у року од 90 дана од пријема кривичне пријаве, захтева за покретање прекршајног поступка или иницијативе за покретање дисциплинског поступка, обавести Агенцију о томе шта је предузео.

Агенција је дужна да о исходу поступања по представци обавести подносиоца представке.

Поступање по анонимним представкама

Члан 91.

Агенција поступа по анонимним представкама ако наводи из представке и приложени докази изазивају сумњу у корупцију.

Поступање Агенције по службеној дужности

Члан 92.

Агенција је дужна да по службеној дужности покрене поступак у коме се испитује постојање корупције у органу јавне власти, ако располаже сазнањима која изазивају сумњу у корупцију.

У поступку из става 1. овог члана сходно се примењују одредбе овог закона којима се уређује поступање по представци.

Х. ЈАЧАЊЕ ИНТЕГРИТЕТА

Појам интегритета и план интегритета

Члан 93.

Интегритет је скуп вредности и поступања органа јавне власти, других организација и правних лица који омогућавају да јавни функционери, запослени и радно ангажовани у органима јавне власти поштују законе, кодексе понашања и етички делују са циљем избегавања корупције и побољшања рада.

План интегритета се доноси после процене сопственог интегритета и спроводи ради побољшања процењеног интегритета.

Садржина плана интегритета

Члан 94.

План интегритета обавезно садржи:

- 1) области и процесе који су нарочито ризични за настанак корупције и процену степена ризика од корупције;
- 2) превентивне мере којима се отклањају ризици од корупције и рокове за њихово предузимање;
- 3) податке о лицима одговорним за спровођење мера из плана интегритета.

Обавеза доношења и спровођења плана интегритета

Члан 95.

План интегритета доносе и спроводе органи Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, градске општине, организације којима је поверено вршење јавних овлашћења, установе и јавна предузећа и друга правна лица чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина, који имају више од 30 запослених (у даљем тексту: обвезник доношења плана интегритета).

Агенција доноси Упутство за израду и спровођење плана интегритета, које садржи начин израде и ближу садржину плана интегритета, рокове за доношење и спровођење плана интегритета, рокове за достављање извештаја о спровођењу плана интегритета Агенцији и начин вршења надзора од стране Агенције над доношењем и спровођењем планова интегритета.

Обвезник доношења плана интегритета дужан је да Агенцији достави план интегритета и извештај о спровођењу плана интегритета, у року и на начин који су прописани упутством из става 2. овог члана.

Извештај о спровођењу плана интегритета

Члан 96.

Извештај о спровођењу плана интегритета садржи:

- 1) податке о томе да ли су мере из плана интегритета спроведене;
- 2) разлоге због којих мере нису спроведене.

Уз извештај о спровођењу плана интегритета обавезно се прилаже одлука о усвајању извештаја.

Одговорност за доношење, спровођење и извештавање о спровођењу плана интегритета

Члан 97.

За доношење, спровођење и извештавање о спровођењу плана интегритета одговоран је руководилац обвезника доношења плана интегритета.

Руководилац из става 1. овог члана дужан је да одреди лице које ће обављати послове координације у вези са доношењем, спровођењем и извештавањем о спровођењу плана интегритета.

Доношење плана интегритета од других организација и правних лица

Члан 98.

План интегритета могу донети и правна лица и организације која нису обвезници доношења плана интегритета, према Упутству за израду и спровођење плана интегритета.

На њихов предлог и о њиховом трошку, Агенција може да одреди области и процесе нарочито ризичне за настанак корупције и да процени степен ризика од корупције.

Обука у области спречавања корупције и јачања интегритета

Члан 99.

Агенција доноси и објављује програм обуке у области спречавања корупције и јачања интегритета, као и упутство за спровођење обуке.

Агенција стручно оспособљава лица која ће спроводити обуку.

Органи јавне власти дужни су да спроводе обуку запослених и руководилаца, у складу са програмом обуке и упутством за обуку и да писмено известе Агенцију о спровођењу обуке.

Агенција прати спровођење обуке у органима јавне власти.

Агенција може да спроводи обуке запосленима у предузећима, другим правним лицима и удружењима, у складу са годишњим програмом обуке.

XI. ЕВИДЕНЦИЈЕ

Члан 100.

Агенција води следеће евиденције:

- 1) Регистар јавних функционера;
- 2) Регистар имовине и прихода јавних функционера;
- 3) евиденцију правних лица у којима јавни функционер или члан породице има удео или акције више од 20%, која учествују у поступцима јавних набавки, приватизације или другом поступку, а чији је исход закључивање уговора са органом јавне власти – корисником буџета или другим правним лицем у коме је више од 20% капитала у својини Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине;
- 4) Каталог поклона.

Подаци из евиденција, изузев из Каталога поклона, престају да се објављују на интернет страници Агенције када истекну три године од престанка јавне функције.

Начин вођења и чувања евиденција прописује Агенција.

Агенција може да води и друге евиденције, у складу са законом.

XII. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

1. Кривично дело

Нејријављивање имовине или давање лажних података о имовини

Члан 101.

Јавни функционер који супротно одредбама овог закона не пријави имовину Агенцији или даје лажне податке о имовини, у намери да прикрије податке о имовини, казниће се затвором од шест месеци до пет година.

Правне последице осуде

Члан 102.

Осудом на казну затвора за кривично дело из члана 101. овог закона, даном правноснажности пресуде, наступају следеће правне последице:

- 1) престанак јавне функције, односно престанак радног односа;
- 2) забрана стицања јавне функције у трајању од десет година од дана правноснажности пресуде.

2. Прекршаји

Прекршаји јавних функционера

Члан 103.

Новчаном казном у износу од 50.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај јавни функционер ако:

- 1) се не одазове на позив Агенције (члан 37);
- 2) у прописаном року не обавести Агенцију о сумњи у постојање сукоба интереса који он или са њиме повезано лице има (члан 42. став 1);
- 3) у прописаном року не обавести Агенцију о обављању другог посла или делатности (члан 45. став 1);
- 4) обавља други посао или делатност супротно члану 46. овог закона;
- 5) саветује правна и физичка лица супротно члану 47. овог закона;
- 6) за време вршења јавне функције оснује привредно друштво, односно јавну службу или започне обављање самосталне делатности (члан 48. став 1);
- 7) за време вршења јавне функције постане заступник или члан органа правног лица у приватној својини или врши управљачка права (члан 48. став 2);
- 8) постане члан или заступник удружења супротно члану 49. овог закона;
- 9) брисана је (види члан 3. Закона - 88/2019-3)
- 10) не пренесе управљачка права у прописаном року (члан 51. став 1);
- 11) не достави податке Агенцији у прописаном року (члан 51. став 2);
- 12) врши другу јавну функцију супротно члану 56. овог закона;
- 13) прими поклон супротно члану 58. овог закона;
- 14) не преда пригодни или протоколарни поклон у прописаном року (члан 59. став 4);
- 15) задржи у својину протоколарни или пригодни поклон супротно члану 60. овог закона;

16) не обавести орган јавне власти о примљеном поклону на прописан начин и у прописаном року (члан 62);

17) не пријави имовину и приход у прописаном року (чл. 68. и 69).

За прекршај из става 1. тачка 1) овог члана казниће се запослени и други радно ангажовани у органу јавне власти новчаном казном у износу од 50.000 до 150.000 динара.

За прекршај из става 1. тач. 13) и 15) овог члана казниће се члан породице јавног функционера новчаном казном у износу од 50.000 до 150.000 динара.

За прекршај из става 1. тачка 17) овог члана казниће се лице коме је престала јавна функција новчаном казном у износу од 50.000 до 150.000 динара.

Прекршаји одговорној лица у органу јавне власти

Члан 104.

Новчаном казном у износу од 50.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај одговорно лице у органу јавне власти ако орган јавне власти:

- 1) Агенцији не омогући непосредан увид у податке и документа, односно ако у прописаном року не достави Агенцији документа и информације којима располаже (члан 36. ст. 1. и 2);
- 2) у прописаном року не донесе одлуку о престанку функције (члан 56. став 8);
- 3) не води евиденцију поклона у складу са чланом 63. овог закона;
- 4) не преда Агенцији копију евиденције поклона за претходну календарску годину у прописаном року (члан 64. став 1);
- 5) у прописаном року не обавести Агенцију о избору, постављењу или именовању јавног функционера, односно о престанку јавне функције (члан 67. став 1);
- 6) у прописаном року од пријема кривичне пријаве, захтева за покретање прекршајног поступка или иницијативе за покретање дисциплинског поступка не обавести Агенцију о томе шта је предузео (члан 86. став 2. и члан 90. став 4);
- 7) не достави Агенцији план интегритета и извештај о спровођењу плана интегритета (члан 95. став 3);

- 8) не одреди лице које ће обављати послове координације у вези са доношењем, спровођењем и извештавањем о спровођењу плана интегритета (члан 97. став 2);
- 9) не спроводи обуку запослених и руководилаца, у складу са програмом обуке и упутством за обуку и писмено не извести Агенцију о спровођењу обуке (члан 99. став 3).

За прекршај из става 1. тачка 1) овог члана казниће се лице које врши јавна овлашћења новчаном казном у износу од 50.000 до 150.000 динара.

Прекршај њравној лица

Члан 105.

Новчаном казном у износу од 500.000 до 2.000.000 динара казниће се за прекршај правно лице ако:

- 1) Агенцији не омогући непосредан увид у податке и документа, односно ако у прописаном року не достави Агенцији документа и информације којима располаже (члан 36. ст. 1. и 2);
- 2) не достави обавештење у складу са чланом 53. овог закона.

За прекршај из става 1. овог члана казниће се одговорно лице у правном лицу новчаном казном у износу од 50.000 до 150.000 динара.

Прекршаји физичкој лица

Члан 106.

Новчаном казном у износу од 50.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај лице које се не одазове на позив Агенције (члан 37).

Новчаном казном у износу од 50.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај лице коме је престала јавна функција ако заснује радни однос, односно пословну сарадњу супротно члану 55. овог закона.

Новчаном казном у износу од 50.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај лице које не поднесе Агенцији податке о својој имовини и приходима у прописаном року (члан 76. став 3).

Засијаревање

Члан 107.

Прекршајни поступак за прекршаје прописане овим законом не може се покренути ако протекне пет година од дана када је прекршај учињен.

Споразум о признању прекршаја

Члан 108.

За прекршаје прописане овим законом Агенција може са учиниоцем прекршаја да закључи споразум о признању прекршаја.

Услови закључења споразума из става 1. овог члана, поступак преговарања о закључењу споразума и поступак закључења споразума, ближе се уређују актом директора Агенције.

XIII. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Окончање покренутих поступака

Члан 109.

Поступци започети по одредбама Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – УС, 67/13 – УС, 108/13 – др. закон, 112/13 – аутентично тумачење и 8/15 – УС), који нису окончани до дана почетка примене овог закона, окончаће се по одредбама овог закона.

Доношење прописа

Члан 110.

Подзаконски акти предвиђени овим законом донеће се у року од 90 дана од дана почетка примене овог закона, изузев прописа из члана 23. ст. 4. и 13. овог закона који ће се донети у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона.

До доношења прописа из става 1. овог члана примењиваће се прописи донети на основу Закона о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – УС, 67/13 – УС, 108/13 – др. закон, 112/13 – аутентично тумачење и 8/15 – УС), ако нису у супротности са одредбама овог закона.

Наставак рада Агенције

Члан 111.

Даном почетка примене овог закона Агенција за борбу против корупције основана у складу са Законом о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – УС, 67/13 – УС, 108/13 – др. закон, 112/13 – аутентично тумачење и 8/15 – УС), наставља са радом као Агенција за спречавање корупције.

Директор и заменик директора Агенције за борбу против корупције који су изабрани према Закону о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – УС, 67/13 – УС, 108/13 – др. закон, 112/13 – аутентично тумачење и 8/15 – УС) настављају да обављају те функције до истека мандата на који су изабрани.

Чланови Одбора Агенције за борбу против корупције који су изабрани према Закону о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – УС, 67/13 – УС, 108/13 – др. закон, 112/13 – аутентично тумачење и 8/15 – УС) настављају да обављају те функције до дана почетка примене овог закона.

Рок за избор чланова Већа Агенције

Члан 112.

Чланови Већа Агенције биће изабрани до дана почетка примене овог закона, а на функцију ступају даном почетка примене закона.

Престанак важења ранијег закона

Члан 113.

Даном почетка примене овог закона престаје да важи Закон о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – УС, 67/13 – УС, 108/13 – др. закон, 112/13 – аутентично тумачење и 8/15 – УС).

Ступање на снагу и почетак примене закона

Члан 114.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а примењује се од 1. септембра 2020. године, изузев одредаба члана 20. став 2. и чл. 21. до 25. овог закона, који се примењују од дана ступања на снагу овог закона.

ЗАКОН О ЗАШТИТИ УЗБУЊИВАЧА²

Глава I.

УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

Предмет закона

Члан 1.

Овим законом уређује се узбуњивање, поступак узбуњивања, права узбуњивача, обавеза државних и других органа и организација и правних и физичких лица у вези са узбуњивањем, као и друга питања од значаја за узбуњивање и заштиту узбуњивача.

Значење израза

Члан 2.

У смислу овог закона, поједини изрази имају следеће значење:

- 1) “узбуњивање” је откривање информације о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера;
- 2) “узбуњивач” је физичко лице које изврши узбуњивање у вези са својим радним ангажовањем, поступком запошљавања, коришћењем услуга државних и других органа, носилаца јавних овлашћења или јавних служби, пословном сарадњом и правом власништва на привредном друштву;
- 3) “послодавац” је орган Републике Србије, територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе, носилац јавних овлашћења или јавна служба, правно лице или предузетник који радно ангажује једно или више лица;
- 4) “одговорно лице” је лице коме су у правном лицу поверени одређени послови који се односе на управљање, пословање или процес рада, као и лице које у државном органу, органу територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе врши одређене дужности;
- 5) “радно ангажовање” је радни однос, рад ван радног односа, волонтирање, вршење функције, као и сваки други фактички рад за послодавца;

² „Службени гласник РС”, бр. 128/2014

- 6) "овлашћени орган" је орган Републике Србије, територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе или носилац јавних овлашћења надлежан да поступа по информацији којом се врши узбуњивање, у складу са законом;
- 7) "штетна радња" је свако чињење или нечињење у вези са узбуњивањем којим се узбуњивачу или лицу које има право на заштиту као узбуњивач угрожава или повређује право, односно којим се та лица стављају у неповољнији положај.

Глава II.

ОПШТЕ ОДРЕДБЕ О УЗБУЊИВАЊУ И ПРАВУ НА ЗАШТИТУ

Забрана спречавања узбуњивања

Члан 3.

Забрањено је спречавање узбуњивања.

Одредба општег акта или појединачног акта којом се спречава узбуњивање је ништава.

Забрана предузимања штетне радње

Члан 4.

Забрањено је предузимање штетне радње.

Право на заштиту узбуњивача

Члан 5.

Узбуњивач има право на заштиту, у складу са законом, ако:

- 1) изврши узбуњивање код послодавца, овлашћеног органа или јавности на начин прописан законом;
- 2) открије информацију из члана 2. тачка 1) овог закона (у даљем тексту: информација) у року од једне године од дана сазнања за извршену радњу због које врши узбуњивање, а најкасније у року од десет година од дана извршења те радње;
- 3) би у тренутку узбуњивања, на основу расположивих података, у истинитост информације, поверовало лице са просечним знањем и искуством као и узбуњивач.

Заштита повезаних лица

Члан 6.

Повезано лице има право на заштиту као узбуњивач ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због повезаности са узбуњивачем.

Право на заштиту због погрешног означавања узбуњивача

Члан 7.

Право на заштиту као узбуњивач, има лице које учини вероватним да је према њему предузета штетна радња, ако је лице које је предузело штетну радњу, погрешно сматрало да је то лице узбуњивач, односно повезано лице.

Заштита лица у вршењу службене дужности

Члан 8.

Лице које је у вршењу службене дужности доставило информацију има право на заштиту као узбуњивач ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због достављања информације.

Право на заштиту због тражења информације

Члан 9.

Лице које тражи податке у вези са информацијом, има право на заштиту као узбуњивач, ако учини вероватним да је према њему предузета штетна радња због тражења тих података.

Заштита података о личности узбуњивача

Члан 10.

Лице које је овлашћено за пријем информације дужно је да, штити податке о личности узбуњивача, односно податке на основу којих се може открити идентитет узбуњивача, осим ако се узбуњивач не сагласи са откривањем тих података, а у складу са законом који уређује заштиту података о личности.

Свако лице које сазна податке из става 1. овог члана, дужно је да штити те податке. Лице овлашћено за пријем информације дужно је да приликом пријема информације, обавести узбуњивача да његов идентитет може бити откривен надлежном органу, ако без откривања идентитета узбуњивача не би било могуће поступање тог органа, као и да га обавести о мерама заштите учесника у кривичном поступку.

Ако је у току поступка неопходно да се открије идентитет узбуњивача, лице овлашћено за пријем информације дужно је да о томе, пре откривања идентитета, обавести узбуњивача.

Подаци из става 1. овог члана не смеју се саопштити лицу на које се указује у информацији, ако посебним законом није другачије прописано.

Забрана злоупотребе узбуњивања

Члан 11.

Забрањена је злоупотреба узбуњивања.

Злоупотребу узбуњивања врши лице које:

- 1) достави информацију за коју је знало да није истинита;
- 2) поред захтева за поступање у вези са информацијом којом се врши узбуњивање тражи противправну корист.

Глава III.

ПОСТУПАК

а) Опште одредбе

Врсте узбуњивања

Члан 12.

Узбуњивање може бити унутрашње, спољашње или узбуњивање јавности.

Унутрашње узбуњивање је откривање информације послодавцу.

Спољашње узбуњивање је откривање информације овлашћеном органу.

Узбуњивање јавности је откривање информације средствима јавног информисања, путем интернета, на јавним скуповима или на други начин којим се обавештење може учинити доступним јавности.

Садржина информације

Члан 13.

Информација садржи податке о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и податке ради спречавања штете великих размера.

Информација може да садржи потпис узбуњивача и податке о узбуњивачу.

Послодавац и овлашћени орган дужни су да поступају и по анонимним обавештењима у вези са информацијом, у оквиру својих овлашћења.

б) Унутрашње узбуњивање

Обавезе послодавца

Члан 14.

Послодавац је дужан да, у оквиру својих овлашћења, предузме мере ради отклањања утврђених неправилности у вези са информацијом.

Послодавац је дужан да, у оквиру својих овлашћења, заштити узбуњивача од штетне радње, као и да предузме неопходне мере ради обустављања штетне радње и отклањања последица штетне радње.

Послодавац не сме предузимати мере у циљу откривања идентитета анонимног узбуњивача.

Послодавац је дужан да свим радно ангажованим лицима достави писмено обавештење о правима из овог закона.

Послодавац је дужан да одреди лице овлашћено за пријем информације и вођење поступка у вези са узбуњивањем.

Поступак

Члан 15.

Поступак унутрашњег узбуњивања започиње достављањем информације послодавцу.

Послодавац је дужан да поступи по информацији без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема информације.

Послодавац је дужан да обавести узбуњивача о исходу поступка по његовом окончању, у року од 15 дана од дана окончања поступка из става 1. овог члана.

Послодавац је дужан да, на захтев узбуњивача, пружи обавештења узбуњивачу о току и радњама предузетим у поступку, као и да омогући узбуњивачу да изврши увид у списе предмета и да присуствује радњама у поступку.

Општи акт послодавца

Члан 16.

Послодавац који има више од десет запослених дужан је да општим актом уреди поступак унутрашњег узбуњивања.

Послодавац је дужан да на видном месту, доступном сваком радно ангажованом лицу, као и на интернет страници послодавца ако постоје техничке могућности, истакне општи акт из става 1. овог члана.

Одредбе општег акта о поступку унутрашњег узбуњивања морају бити у складу са овим законом и подзаконским актом из члана 17. овог закона.

Одредбама општег акта из става 1. овог члана не може се умањити обим права или ускратити неко право узбуњивачу из овог закона.

Одредбе општег акта из става 1. овог члана које нису у складу са овим законом и прописима донетим на основу овог закона, ништаве су.

Подзаконски акт министра

Члан 17.

Министар надлежан за послове правосуђа доноси акт којим се ближе уређује начин унутрашњег узбуњивања, начин одређивања овлашћеног лица код послодавца, као и друга питања од значаја за унутрашње узбуњивање код послодавца који има више од десет запослених.

в) Спољашње узбуњивање

Члан 18.

Поступак спољашњег узбуњивања започиње достављањем информације овлашћеном органу.

Ако се узбуњивање односи на лица радно ангажована у овлашћеном органу, узбуњивач ће се обратити руководиоцу тог органа, а ако се узбуњивање односи на руководиоца овлашћеног органа, узбуњивач ће се обратити руководиоцу непосредно надређеног органа.

Овлашћени орган је дужан да поступи по информацији из става 1. овог члана у року од 15 дана од дана пријема информације.

Ако орган коме је достављена информација није надлежан за поступање у вези са узбуњивањем, проследиће информацију надлежном органу у року од 15 дана од дана пријема и о томе истовремено обавестити узбуњивача.

Надлежни орган из става 4. овог члана дужан је да примењује мере заштите које је узбуњивачу обезбедио орган који му је обавештење уступио.

Ако узбуњивач није дао сагласност да се његов идентитет открије, овлашћени орган који је примио обавештење од узбуњивача, а није надлежан за поступање, дужан је да пре прослеђивања тог обавештења надлежном органу претходно затражи сагласност узбуњивача, ако законом није прописано другачије.

Овлашћени орган је дужан да, на захтев узбуњивача пружи обавештења узбуњивачу о току и радњама предузетим у поступку, као и да омогући узбуњивачу да изврши увид у списе предмета и да присуствује радњама у поступку, у складу са законом.

Овлашћени орган је дужан да обавести узбуњивача о исходу поступка из става 1. овог члана по његовом окончању, у складу са законом.

г) Узбуњивање јавности

Члан 19.

Јавност се може узбунити, без претходног обавештавања послодавца или овлашћеног органа у случају непосредне опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, од настанка штете великих размера, односно ако постоји непосредна опасност од уништења доказа.

Приликом узбуњивања јавности узбуњивач је дужан да поштује претпоставку невиности окривљеног, право на заштиту података о личности, као и да не угрожава вођење судског поступка.

д) Поступање са тајним подацима

Узбуњивање ако су у информацији садржани тајни подаци

Члан 20.

Информација може да садржи тајне податке.

Под тајним подацима из става 1. овог члана сматрају се подаци који су у складу са прописима о тајности података претходно означени као тајни.

Ако су у информацији садржани тајни подаци, узбуњивач је дужан да се прво обрати послодавцу, а ако се информација односи на лице које је овлашћено да поступа по информацији, информација се подноси руководиоцу послодавца.

У случају да послодавац није у року од 15 дана поступио по информацији у којој су садржани тајни подаци, односно ако није одговорио или није предузео одговарајуће мере из своје надлежности, узбуњивач се може обратити овлашћеном органу.

Изузетно од става 3. овог члана, у случају да се информација односи на руководиоца послодавца, информација се подноси овлашћеном органу.

Ако су у информацији садржани тајни подаци, узбуњивач не може узбунити јавност, ако законом није другачије одређено.

Ако су у информацији садржани тајни подаци, узбуњивач и друга лица су дужни да се придржавају општих и посебних мера заштите тајних података прописаних законом који уређује тајност података.

Глава IV.
ЗАШТИТА УЗБУЊИВАЧА И НАКНАДА ШТЕТЕ

Забрана стављања узбуњивача у неповољнији положај

Члан 21.

Послодавац не сме чињењем или нечињењем да стави узбуњивача у неповољнији положај у вези са узбуњивањем, а нарочито ако се неповољнији положај односи на:

- 1) запошљавање;а
- 2) стицање својства приправника или волонтера;
- 3) рад ван радног односа;
- 4) образовање, оспособљавање или стручно усавршавање;
- 5) напредовање на послу, оцењивање, стицање или губитак звања;
- 6) дисциплинске мере и казне;
- 7) услове рада;
- 8) престанак радног односа;
- 9) зараду и друге накнаде из радног односа;
- 10) учешће у добити послодавца;
- 11) исплату награде и отпремнине;
- 12) распоређивање или премештај на друго радно место;
- 13) непредузимање мера ради заштите због узнемиравања од стране других лица;
- 14) упућивање на обавезне здравствене прегледе или упућивање на прегледе ради оцене радне способности.

Одредбе општег акта којима се узбуњивачу ускраћује или повређује право, односно којима се ова лица стављају у неповољнији положај у вези са узбуњивањем, ништаве су.

Накнада штете због узбуњивања

Члан 22.

У случајевима наношења штете због узбуњивања, узбуњивач има право на накнаду штете, у складу са законом који уређује облигационе односе.

Судска заштита узбуњивача

Члан 23.

Узбуњивач према коме је предузета штетна радња у вези са узбуњивањем има право на судску заштиту.

Судска заштита се остварује подношењем тужбе за заштиту у вези са узбуњивањем надлежном суду, у року од шест месеци од дана сазнања за предузету штетну радњу, односно три године од дана када је штетна радња предузета.

У поступку судске заштите надлежан је виши суд према месту предузимања штетне радње или према месту пребивалишта тужиоца.

Поступак за судску заштиту у вези са узбуњивањем је хитан.

У поступку за судску заштиту у вези са узбуњивањем дозвољена је ревизија.

У поступку за судску заштиту у вези са узбуњивањем сходно се примењују одредбе закона о парничном поступку које уређују поступак у радним споровима, ако овим законом није другачије одређено.

Састав суда

Члан 24.

У парничном поступку по тужби у вези са узбуњивањем у првом степену суди судија појединац, а у другом степену веће састављено од троје судија.

Поседовање посебних знања у вези са узбуњивањем

Члан 25.

Судија који поступа по тужби у вези са узбуњивањем или у посебним поступцима из члана 27. овог закона мора бити лице које је стекло посебна знања у вези са заштитом узбуњивача.

Стицање посебних знања и стручно усавршавање лица која поступају у вези са заштитом узбуњивача спроводи Правосудна академија, у сарадњи са министарством надлежним за послове правосуђа.

Програм стицања посебних знања у вези са заштитом узбуњивача прописује се актом министра надлежног за послове правосуђа.

Садржина тужбе

Члан 26.

Тужбом за заштиту у вези са узбуњивањем може се тражити:

- 1) утврђење да је према узбуњивачу предузета штетна радња;
- 2) забрана вршења и понављања штетне радње;
- 3) уклањање последица штетне радње;
- 4) накнада материјалне и нематеријалне штете;
- 5) објављивање пресуде донете по тужби поднетој из разлога предвиђених у тач. 1) до 4) овог става у средствима јавног информисања, о трошку туженог.

Тужбом из става 1. овог члана не може се побијати законитост појединачног акта послодавца којим је решавано о правима, обавезама и одговорностима запосленог по основу рада.

Права узбуњивача у посебним поступцима

Члан 27.

У тужби за оцену законитости појединачног акта послодавца којим је решавано о правима, обавезама и одговорности узбуњивача по основу рада, по посебним прописима, узбуњивач може истаћи навод да појединачни акт послодавца представља штетну радњу у вези са узбуњивањем.

Навод из става 1. овог члана може се истаћи у тужби или на припремном рочишту, а после тога само ако подносилац навода учини вероватним да без своје кривице није могао да раније изнесе тај навод.

У посебном поступку суд оцењује основаност навода да појединачни акт послодавца представља штетну радњу у вези са узбуњивањем, у складу са овим законом.

Упознавање странака са правом да реше спор путем посредовања

Члан 28.

Суд пред којим се води поступак за заштиту у вези са узбуњивањем дужан је да на припремном рочишту, односно првом рочишту за главну расправу, укаже странкама на могућност за вансудско решавање спора путем посредовања или на други споразуман начин.

Терет доказивања

Члан 29.

Ако је у току поступка тужилац учинио вероватним да је према њему предузета штетна радња у вези са узбуњивањем, на туженом је терет доказивања да штетна радња није у узрочној вези са узбуњивањем.

Истражно начело

Члан 30.

У поступку за заштиту у вези са узбуњивањем суд може утврђивати чињенице и када оне међу странкама нису спорне, а може и самостално истраживати чињенице које ни једна странка није изнела у поступку, ако оцени да је то од значаја за исход поступка.

Изостанак туженог

Члан 31.

Ако тужени не дође на рочиште за главну расправу, а уредно је позван, суд може да одржи рочиште и без присуства туженог, као и да одлучи на основу утврђеног чињеничног стања на рочишту.

Привремене мере и надлежност

Члан 32.

У поступку заштите у вези са узбуњивањем или у поступку из члана 27. овог закона суд који води поступак може одредити привремену меру у складу са законом којим се уређује извршење и обезбеђење.

Предлог за одређивање привремене мере може се поднети пре покретања судског поступка, за време трајања судског поступка као и по окончању судског поступка, све док извршење не буде спроведено.

У току поступка суд може и по службеној дужности да одреди привремену меру.

Привремена мера пре покретања судског поступка

Члан 33.

Суд надлежан за поступање по тужби за заштиту у вези са узбуњивањем, надлежан је да одлучује и о предлогу за одређивање привремене мере који је поднет пре покретања судског поступка.

Приликом одређивања привремене мере из става 1. овог члана суд ће одредити и рок у коме се мора поднети тужба пред надлежним судом водећи рачуна о роковима одређеним посебним прописима за подношење тужбе.

Предлог за одређивање привремене мере

Члан 34.

Предлогом за одређивање привремене мере може се захтевати да суд одложи правно дејство акта, забрани вршење штетне радње, као и да наложи отклањање последице проузроковане штетном радњом.

О предлогу за одређивање привремене мере суд ће одлучити у року од осам дана од дана пријема предлога.

Жалба против одлуке о одређивању привремене мере

Члан 35.

Против одлуке о одређивању привремене мере није дозвољена посебна жалба.

Надзор над спровођењем закона

Члан 36.

Надзор над спровођењем овог закона врше инспекција рада, односно управна инспекција, у складу са законима који уређују њихова овлашћења.

Глава V.

КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Прекршаји

Члан 37.

Новчаном казном од 50.000 до 500.000 динара казниће се за прекршај послодавац - правно лице које има више од десет запослених ако:

- 1) не донесе општи акт о поступку унутрашњег узбуњивања (члан 16. став 1);
- 2) општи акт којим се уређује поступак унутрашњег узбуњивања не истакне на видном месту доступном сваком радно ангажованом лицу (члан 16. став 2).

За прекршај из става 1. овог члана новчаном казном од 10.000 до 100.000 динара казниће се одговорно лице у правном лицу, државном органу, органу територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе.

За прекршај из става 1. овог члана новчаном казном од 20.000 до 200.000 динара казниће се предузетник код кога је радно ангажовано више од десет запослених.

Члан 38.

Новчаном казном од 50.000 до 500.000 динара казниће се за прекршај послодавац - правно лице ако:

- 1) узбуњивача не заштити од штетне радње или не предузме неопходне мере ради обустављања штетне радње и отклањања последица штетне радње, у оквиру својих овлашћења (члан 14. став 2);
- 2) свим радно ангажованим лицима не достави писмено обавештење о правима из овог закона (члан 14. став 4);
- 3) не одреди лице овлашћено за пријем информације и вођење поступка у вези са узбуњивањем (члан 14. став 5);
- 4) ако у прописаном року не поступи по информацији (члан 15. став 2);
- 5) ако у прописаном року не обавести узбуњивача о исходу поступка у складу са законом (члан 15. став 3);
- 6) ако узбуњивачу, на његов захтев, не пружи обавештења о току и радњама предузетим у поступку или ако не омогући узбуњивачу да изврши увид у списе предмета и да присуствује радњама у поступку у складу са законом (члан 15. став 4).

За прекршај из става 1. овог члана новчаном казном од 10.000 до 100.000 динара казниће се одговорно лице у правном лицу, државном органу, органу територијалне аутономије или јединице локалне самоуправе.

За прекршај из става 1. овог члана новчаном казном од 20.000 до 200.000 динара казниће се предузетник.

Глава VI.

ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Рок за доношење подзаконског акта

Члан 39.

Подзаконски акт из члана 17. и члана 25. став 3. овог закона донеће се у року од три месеца од дана ступања на снагу овог закона.

Послодавци су дужни да донесу општи акт из члана 16. став 1. овог закона, у року од једне године од дана ступања на снагу овог закона.

Ступање закона на снагу

Члан 40.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у «Службеном гласнику Републике Србије», а примењује се по истеку шест месеци од дана ступања на снагу

КРИВИЧНИ ЗАКОНИК ³

Давање и примање мита у вези са гласањем

Члан 156.

- (1) Ко другојме нуди, даје, обећа награду, поклон или какву другу корист да на изборима или референдуму гласа или не гласа или да гласа у корист или против одређеног лица односно предлога, казниће се новчаном казном или затвором до три године.
- (2) Казном из става 1. овог члана казниће се и ко захтева или прими поклон или какву другу корист да на изборима или референдуму гласа или не гласа или да гласа у корист или против одређеног лица односно предлога.
- (3) Ако дело из става 1. овог члана учини члан бирачког одбора или друго лице у вршењу дужности у вези са гласањем, казниће се затвором од три месеца до пет година.
- (4) Поклон или друга корист одузеће се.

КРИВИЧНА ДЕЛА ПРОТИВ ПРИВРЕДЕ

Превара у обављању привредне делатности

Члан 223.

- (1) Ко у обављању привредне делатности, у намери да себи или другом прибави противправну имовинску корист, доведе кога лажним приказивањем или прикривањем чињеница у заблуду или га одржава у заблуди и тиме га наведе да нешто учини или не учини на штету имовине субјекта привредног пословања за које или у којем ради или другог правног лица, казниће се затвором од шест месеци до пет година и новчаном казном.
- (2) Ако је делом из става 1. овог члана прибављена имовинска корист или је нанета штета која прелази износ од четристопедесет хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од једне до осам година и новчаном казном.
- (3) Ако је делом из става 1. овог члана прибављена имовинска корист или је нанета штета која прелази износ од милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од две до десет година и новчаном казном.

³ „Службени гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005 - исправка, 107/2005- исправка, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/ 2013, 108/2014, 94/ 2016 и 35/2019.

Превара у осигурању

Члан 223а

- (1) Ко у намери да од друштва за осигурање наплати уговорену суму, уништи, оштети или сакрије осигурану ствар, па затим пријави штету, казниће се затвором од три месеца до три године.
- (2) Казном из става 1. овог члана казниће се и ко у намери да од друштва за осигурање наплати уговорену суму за случај телесног оштећења, телесне повреде или нарушења здравља, проузрокује себи такво оштећење, повреду или нарушење здравља, па затим поднесе захтев осигуравајућем друштву.
- (3) Ако је делом из ст. 1. и 2. овог члана прибављења имовинска корист или је нанета штета која прелази износ од четристопедесет хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од једне до осам година.
- (4) Ако је делом из ст. 1. и 2. овог члана прибављења имовинска корист или је нанета штета која прелази износ од милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од две до десет година.

Проневера у обављању привредне делатности

Члан 224.

- (1) Ко у намери да себи или другом прибави противправну имовинску корист присвоји новац, хартије од вредности или друге покретне ствари које су му поверене на раду у субјекту привредног пословања, казниће се затвором од три месеца до пет година.
- (2) Ако је делом из става 1. овог члана прибављена имовинска корист у износу који прелази четристопедесет хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од једне до осам година.
- (3) Ако је делом из става 1. овог члана прибављена имовинска корист у износу који прелази милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од две до дванаест година.

Злоупотреба поверења у обављању привредне делатности

Члан 224а

- (1) Ко у намери да себи или другом прибави противправну имовинску корист, проузрокује имовинску штету субјекту привредног пословања чије имовинске интересе заступа или о чијој имовини се стара, казниће се затвором до три године.
- (2) Ако је делом из става 1. овог члана прибављена имовинска корист или проузрокована штета у износу који прелази четрестопедесет хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од једне до осам година.
- (3) Ако је делом из става 1. овог члана прибављена имовинска корист или проузрокована штета у износу који прелази милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од две до десет година.

Злоупотреба положаја одговорног лица

Члан 227.

- (1) Одговорно лице које искоришћавањем свог положаја или овлашћења, прекорачењем граница свог овлашћења или невршењем своје дужности прибави себи или другом физичком или правном лицу противправну имовинску корист или другом нанесе имовинску штету, уколико тиме нису остварена обележја неког другог кривичног дела, казниће се затвором од три месеца до три године.
- (2) Ако је извршењем дела из става 1. овог члана прибављена имовинска корист која прелази износ од четрестопедесет хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година.
- (3) Ако вредност прибављене имовинске користи прелази износ од милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од две до десет година.

Злоупотреба у вези са јавном набавком

Члан 228.

- (1) Ко у вези са јавном набавком поднесе понуду засновану на лажним подацима, или се противно закону договара са осталим понуђачима, или предузме друге противправне радње у

намери да тиме утиче на доношење одлука наручиоца јавне набавке, казниће се затвором од шест месеци до пет година.

- (2) Казном из става 1. овог члана казниће се и лице које у наручиоцу јавне набавке искоришћавањем свог положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог овлашћења, или невршењем своје дужности крши закон или друге прописе о јавним набавкама и тиме проузрокује штету јавним средствима.
- (3) Уколико је дело из ст. 1. и 2. овог члана учињено у вези са јавном набавком чија вредност прелази износ од сто педесет милиона динара, учинилац ће се казнити затвором од једне до десет година.
- (4) Учинилац из става 1. овог члана који добровољно открије да се понуда заснива на лажним подацима или на недозвољеном договору са осталим понуђачима, или да је предузео друге противправне радње у намери да утиче на доношење одлука наручиоца пре него што он донесе одлуку о додели уговора, може се ослободити од казне.

Злоупотреба у поступку приватизације

Члан 228а

- (1) Ко у поступку приватизације подношењем понуде засноване на лажним подацима, или договарањем противно закону са другим учесницима у поступку приватизације или предузимањем друге противправне радње утиче на ток поступка или доношење одлуке организације надлежне за спровођење поступка приватизације, казниће се затвором од шест месеци до пет година.
- (2) Казном из става 1. овог члана казниће се службено лице које искоришћавањем свог положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог овлашћења или невршењем своје дужности крши закон или друге прописе о приватизацији и тиме проузрокује штету капиталу или умањи имовину која је предмет приватизације.
- (3) Уколико је дело из ст. 1. и 2. овог члана учињено у вези са приватизацијом капитала или имовине чија процењена вредност прелази износ од триста милиона динара, учинилац ће се казнити затвором од једне до десет година.

Закључење рестриктивног споразума

Члан 229.

- (1) Ко у субјекту привредног пословања закључи рестриктивни споразум који није изузет од забране у смислу закона којим се уређује заштита конкуренције, а којим се одређују цене, ограничава производња или продаја, односно врши подела тржишта, казниће се затвором од шест месеци до пет година и новчаном казном.
- (2) Учинилац дела из става 1. овог члана који испуњава услове за ослобађање од обавезе утврђеном мером заштите конкуренције у смислу закона којим се уређује заштита конкуренције, може се ослободити од казне.

Примање мита у обављању привредне делатности

Члан 230.

- (1) Ко при обављању привредне делатности за себе или другог, непосредно или посредно, захтева или прими поклон или другу корист или ко прими обећање поклона или друге користи да закључи уговор или постигне пословни договор или пружи услугу или да се уздржи од таквог деловања или кршењем других дужности у обављању привредне делатности на штету или у корист субјекта привредног пословања или другог правног лица за које или у којем ради или другог лица, казниће се затвором од једне до осам година.
- (2) Учинилац дела из става 1. овог члана који, после закључења уговора или постизања пословног договора или после пружене услуге или уздржавања од таквог деловања, за себе или другог захтева или прими поклон или другу корист или прихвати обећање поклона или друге користи, казниће се затвором до три године.
- (3) Примљени поклон и имовинска корист одузеће се.

Давање мита у обављању привредне делатности

Члан 231.

- (1) Ко учини, понуди или обећа поклон или другу корист лицу да оно при обављању привредне делатности, закључи уговор или постигне пословни договор или пружи услугу

или се уздржи од таквог деловања или крши друге дужности у обављању привредне делатности на штету или у корист субјекта привредног пословања за које или у којем ради или на штету или у корист другог правног или физичког лица или ко посредује при оваквом давању поклона или друге користи, казниће се затвором од три месеца до три године.

- (2) Учинилац дела из става 1. овог члана који је дао поклон или другу корист на захтев лица да оно при обављању привредне делатности закључи уговор, постигне пословни договор, пружи услугу или крши дужност, а дело је пријавио пре него што је сазнао да је оно откривено, може се ослободити од казне.
- (3) Дати поклон и имовинска корист одузеће се.

Проузроковање стечаја

Члан 232.

Ко у субјекту привредног пословања који има својство правног лица, нерационалним трошењем средстава или њиховим отуђењем у бесцење, прекомерним задуживањем, преузимањем несразмерних обавеза, лакоисленим закључивањем уговора са лицима неспособним за плаћање, пропуштањем благовременог остваривања потраживања, уништењем или прикривањем имовине или другим радњама које нису у складу са савесним пословањем проузрокује стечај и тиме другог оштети, казниће се затвором од шест месеци до пет година.

Проузроковање лажног стечаја

Члан 232а

- (1) Ко у субјекту привредног пословања који има својство правног лица, у намери да тај субјект избегне плаћање обавеза проузрокује стечај тог субјекта привидним или стварним умањењем његове имовине, на начин што:
 - 1) целу или део имовине субјекта привредног пословања прикрије, привидно прода, прода испод тржишне вредности или бесплатно уступи;
 - 2) закључи фиктивне уговоре о дугу или призна непостојећа потраживања;
 - 3) пословне књиге које је субјект привредног пословања обавезан да води по закону прикрије, уништи или тако преиначи да

се из њих не могу сагледати пословни резултати или стање средстава или обавеза или ово стање сачињавањем лажних исправа или на други начин прикаже таквим да се на основу њега може отворити стечај, казниће се затвором од шест месеци до пет година.

- (4) Ако су услед дела из става 1. овог члана наступиле тешке последице за повериоца, учинилац ће се казнити затвором од две до десет година.

Оштећење поверилаца

Члан 233.

- (1) Ко у субјекту привредног пословања, знајући да је тај субјект постао неспособан за плаћање, исплатом дуга или на други начин стави повериоца у повољнији положај и тиме знатно оштети другог повериоца, казниће се затвором од три месеца до три године.
- (2) Лице из става 1. овог члана, које знајући да је тај субјект постао неспособан за плаћање, а у намери да изигра или оштети повериоца призна неистинито потраживање, састави лажни уговор или неком другом преварном радњом оштети повериоца, казниће се затвором од три месеца до пет година.
- (3) Ако је делом из ст. 1. и 2. овог члана повериоцу проузрокована штета великих размера или ако је према оштећеном због тога дошло до покретања поступка принудног поравнања или стечаја, учинилац ће се казнити затвором од једне до осам година.

Недозвољена трговина

Члан 235.

- (1) Ко немајући овлашћење за трговину, набави робу или друге предмете у већој вредности у сврху продаје, или ко се неовлашћено и у већем обиму бави трговином или посредовањем у трговини или се бави заступањем организација у унутрашњем или спољнотрговинском промету робе и услуга, казниће се новчаном казном или затвором до две године.

- (2) Ко се бави продајом робе чију је производњу неовлашћено организовао, казниће се затвором од три месеца до три године.
- (3) Казном из става 2. овог члана казниће се и ко неовлашћено продаје, купује или врши размену робе или предмета чији је промет забрањен или ограничен.
- (4) Ако је учинилац дела из ст. 1. до 3. овог члана организовао мрежу препродаваца или посредника или је прибавио имовинску корист која прелази износ од четрестопедесет хиљада динара, казниће се затвором од шест месеци до пет година.
- (5) Роба и предмети недозвољене трговине одузеће се.

Кријумчарење

Члан 236.

- (1) Ко се бави преношењем робе преко царинске линије избегавајући мере царинског надзора или ко избегавајући мере царинског надзора пренесе робу преко царинске линије наоружан, у групи или уз употребу силе или претње, казниће се затвором од шест месеци до пет година и новчаном казном.
- (2) Ко се бави продајом, растурањем или прикривањем неоцарињене робе или организује мрежу препродаваца или посредника за растурање такве робе, казниће се затвором од једне до осам година и новчаном казном.
- (3) Роба која је предмет дела из ст. 1. и 2. овог члана одузеће се.
- (4) Превозно или друго средство чија су тајна или скривита места искоришћена за пренос робе која је предмет дела из става 1. овог члана или које је намењено за извршење тих кривичних дела одузеће се ако је власник или корисник возила то знао или је могао и био дужан да зна.

Прање новца

Члан 245.

- (1) Ко изврши конверзију или пренос имовине, са знањем да та имовина потиче од криминалне делатности, у намери да се прикрије или лажно прикаже незаконито порекло имовине, или прикрије или лажно прикаже чињенице о имовини са знањем да та имовина потиче од криминалне делатности,

или стекне, држи или користи имовину са знањем, у тренутку пријема, да та имовина потиче од криминалне делатности, казниће се затвором од шест месеци до пет година и новчаном казном.

- (2) Ако износ новца или имовине из става 1. овог члана прелази милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од једне до десет година и новчаном казном.
- (3) Ко учини дело из ст. 1. и 2. овог члана са имовином коју је сам прибавио криминалном делатношћу, казниће се казном прописаном у ст. 1. и 2. овог члана.
- (4) Ко дело из ст. 1. и 2. овог члана изврши у групи, казниће се затвором од две до дванаест година и новчаном казном.
- (5) Ко учини дело из ст. 1. и 2. овог члана, а могао је и био дужан да зна да новац или имовина представљају приход остварен криминалном делатношћу, казниће се затвором до три године.
- (6) Одговорно лице у правном лицу које учини дело из ст. 1, 2. и 5. овог члана, казниће се казном прописаном за то дело, ако је знало, односно могло и било дужно да зна да новац или имовина представљају приход остварен криминалном делатношћу.
- (7) Новац и имовина из ст. 1. до 6. овог члана одузеће се.

ГЛАВА ТРИДЕСЕТ ТРЕЋА
КРИВИЧНА ДЕЛА ПРОТИВ СЛУЖБЕНЕ ДУЖНОСТИ

Злоупотреба службеног положаја

Члан 359.

- (1) Службено лице које искоришћавањем свог службеног положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог службеног овлашћења или невршењем своје службене дужности прибави себи или другом физичком или правном лицу какву корист, другом нанесе какву штету или теже повреди права другог, казниће се затвором од шест месеци до пет година.
- (2) Ако је извршењем дела из става 1. овог члана прибављена имовинска корист у износу преко четристопедесет хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од једне до осам година.
- (3) Ако вредност прибављене имовинске користи прелази износ од милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од две до дванаест година.

Несавестан рад у служби

Члан 361.

- (1) Службено лице које кршењем закона или других прописа или општих аката, пропуштањем дужности надзора или на други начин очигледно несавесно поступа у вршењу службе, иако је било свесно или је било дужно и могло бити свесно да услед тога може наступити тежа повреда права другог или имовинска штета, па таква повреда, односно штета у износу који прелази четристопедесет хиљада динара и наступи, казниће се новчаном казном или затвором до три године.
- (2) Ако је услед дела из става 1. овог члана дошло до тешке повреде права другог или је наступила имовинска штета у износу који прелази милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година.
- (3) Одговорно лице у установи или другом субјекту, осим оних које се баве привредном делатношћу, које учини дело из ст. 1. и 2. овог члана, казниће се казном прописаном за то дело.

Противзаконита наплата и исплата

Члан 362.

Службено лице које од неког наплати нешто што овај није дужан да плати или наплати више него што је дужан да плати или које при исплати или предаји каквих ствари не исплати, мање исплати, односно не преда или мање преда, казниће се новчаном казном или затвором до три године.

Ненаменско коришћење буџетских средстава

Члан 362а

Одговорно лице корисника буџетских средстава или одговорно лице у организацији обавезног социјалног осигурања, које створи обавезе или на терет рачуна буџета одобри плаћање расхода и издатака преко износа од милион динара у односу на износ утврђен буџетом, финансијским планом или актом Владе којим се утврђује износ средстава позајмице, казниће се новчаном казном или затвором до једне године.

Превара у служби

Члан 363.

- (1) Службено или одговорно лице које у вршењу службе у намери да себи или другом прибави противправну имовинску корист подношењем лажних обрачуна или на други начин доведе у заблуду овлашћено лице да изврши незакониту исплату, казниће се затвором од шест месеци до пет година и новчаном казном.
- (2) Ако је делом из става 1. овог члана прибављена имовинска корист у износу који прелази четрестопедесет хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од једне до осам година и новчаном казном.
- (3) Ако је делом из става 1. овог члана прибављена имовинска корист у износу који прелази милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од две до дванаест година и новчаном казном.

Проневера

Члан 364.

- (1) Ко у намери да себи или другом прибави противправну имовинску корист присвоји новац, хартије од вредности или

друге покретне ствари које су му поверене у служби или на раду у државном органу, установи или другом субјекту који не обавља привредну делатност, казниће се затвором од шест месеци до пет година.

- (2) Ако је делом из става 1. овог члана прибављена имовинска корист у износу који прелази четристопедесет хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од једне до осам година.
- (3) Ако је делом из става 1. овог члана прибављена имовинска корист у износу који прелази милион и петсто хиљада динара, учинилац ће се казнити затвором од две до дванаест година.

Послуга

Члан 365.

Ко се неовлашћено послужи новцем, хартијом од вредности или другим стварима које су му поверене у служби или на раду у државном органу, предузећу, установи или другом субјекту или радњи или ове ствари другом неовлашћено да на послугу, казниће се затвором од шест месеци до пет година.

Трговина утицајем

Члан 366.

- (1) Ко захтева или прими поклон или какву другу корист за себе или другог, непосредно или преко трећег лица, да коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или стварног или претпостављеног утицаја, посредује да се изврши или не изврши нека службена радња, казниће се затвором од шест месеци до пет година.
- (2) Ко другом непосредно или преко трећег лица обећа, понуди или да поклон или какву другу корист да коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или стварног или претпостављеног утицаја посредује да се изврши или не изврши нека службена радња, казниће се затвором до три године.
- (3) Ко користећи свој службени или друштвени положај или стварни или претпостављени утицај посредује да се изврши службена радња која се не би смела извршити или да се не изврши службена радња која би се морала извршити, казниће се затвором од једне до осам година.

- (4) Кодругом непосредно или преко трећег лица обећа, понуди или да поклон или какву другу корист да користећи свој службени или друштвени положај или стварни или претпостављен утицај посредује да се изврши службена радња која се не би смела извршити или да се не изврши службена радња која би се морала извршити, казниће се затвором од шест месеци до пет година.
- (5) Ако је за посредовање из става 3. овог члана захтеван или примљен поклон или каква друга корист, учинилац ће се казнити затвором од две до десет година.
- (6) Страно службено лице које учини дело из ст. 1. до 4. овог члана, казниће се казном прописаном за то дело.
- (7) Поклон и имовинска корист одузеће се.

Примање мита

Члан 367.

- (1) Службено лице које непосредно или посредно захтева или прими поклон или другу корист или које прими обећање поклона или друге користи за себе или другог да у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем изврши службену радњу коју не би смело извршити или да не изврши службену радњу коју би морало извршити, казниће се затвором од две до дванаест година.
- (2) Службено лице које непосредно или посредно захтева или прими поклон или другу корист или које прими обећање поклона или друге користи за себе или другог да у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем изврши службену радњу коју би морало извршити или да не изврши службену радњу коју не би смело извршити, казниће се затвором од две до осам година.
- (3) Службено лице које изврши дело из ст. 1. или 2. овог члана у вези са откривањем кривичног дела, покретањем или вођењем кривичног поступка, изрицањем или извршењем кривичне санкције, казниће се затвором од три до петнаест година.
- (4) Службено лице које после извршења, односно неизвршења службене радње, наведене у ст. 1. до 3. овог члана, а у вези с њом, захтева или прими поклон или другу корист, казниће се затвором од три месеца до три године.

- (5) Страно службено лице које учини дело из ст. 1. до 4. овог члана, казниће се казном прописаном за то дело.
- (6) Одговорно лице у установи или другом субјекту који не обавља привредну делатност, а које учини дело из ст. 1, 2. и 4. овог члана, казниће се казном прописаном за то дело.
- (7) Примљени поклон и имовинска корист одузеће се.

Давање мита

Члан 368.

- (1) Ко службеном или другом лицу учини, понуди или обећа поклон или другу корист да службено лице у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем изврши службену радњу коју не би смело извршити или да не изврши службену радњу коју би морало извршити или ко посредује при оваквом подмићивању службеног лица, казниће се затвором од шест месеци до пет година.
- (2) Ко службеном или другом лицу учини, понуди или обећа поклон или другу корист да службено лице у оквиру свог службеног овлашћења или у вези са својим службеним овлашћењем изврши службену радњу коју би морало извршити или да не изврши службену радњу коју не би смело извршити или ко посредује при оваквом подмићивању службеног лица, казниће се затвором до три године.
- (3) Одредбе ст. 1. и 2. овог члана примењују се и када је мито дато, понуђено или обећано страном службеном лицу.
- (4) Учинилац дела из ст. 1. до 3. овог члана који је пријавио дело пре него што је сазнао да је оно откривено може се ослободити од казне.
- (5) Одредбе ст. 1, 2. и 4. овог члана примењују се и кад је мито дато, понуђено или обећано одговорном лицу у установи или другом субјекту који не обавља привредну делатност.

**ЗАКОН О ОРГАНИЗАЦИЈИ И НАДЛЕЖНОСТИ ДРЖАВНИХ
ОРГАНА У СУЗБИЈАЊУ ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА,
ТЕРОРИЗМА И КОРУПЦИЈЕ⁴**

І. УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

Предмет закона

Члан 1.

Овим законом уређује се образовање, организација, надлежност и овлашћења државних органа и посебних организационих јединица државних органа, ради откривања, кривичног гоњења и суђења за кривична дела одређена овим законом.

Кривична дела на које се закон примењује

Члан 2.

Овај закон се примењује ради откривања, кривичног гоњења и суђења за:

- 1) кривична дела организованог криминала;
- 2) кривично дело убиство представника највиших државних органа (члан 310. Кривичног законика) и кривично дело оружане побуне (члан 311. Кривичног законика);
- 3) кривична дела против службене дужности (чл. 359. и чл. 361. до 368. Кривичног законика) и кривично дело давање и примање мита у вези са гласањем (члан 156. Кривичног законика);
- 4) кривична дела против привреде (чл. 223, 223а, 224, 224а, 227, 228, 228а, 229, 230, 231, 232, 232а, 233, члана 235. став 4, чл. 236. и 245. Кривичног законика);
- 5) кривично дело тероризам (члан 391. Кривичног законика), кривично дело јавно подстицање на извршење терористичких дела (члан 391а Кривичног законика), кривично дело врбовање и обучавање за вршење терористичких дела (члан 391б Кривичног законика), кривично дело употреба смртоносне направе (члан 391в Кривичног законика), кривично дело уништење и оштећење нуклеарног објекта (члан 391г Кривичног законика), кривично дело финансирање тероризма (члан 393. Кривичног законика) и кривично дело терористичко удруживање (члан 393а Кривичног законика);

⁴ „Службени гласник РС“, бр. 94/2016 и 87/2018

- б) кривична дела против државних органа (члан 322. ст. 3. и 4. и члан 323. ст. 3. и 4. Кривичног законика) и кривична дела против правосуђа (чл. 333. и 335, члан 336. ст. 1, 2. и 4. и чл. 336б, 337. и 339. Кривичног законика), ако су извршена у вези са кривичним делима из тач. 1) до 5) овог члана.

II. ОРГАНИЗАЦИЈА И НАДЛЕЖНОСТ ДРЖАВНИХ ОРГАНА У СУЗБИЈАЊУ ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА И ТЕРОРИЗМА

Кривична дела за која поступају државни органи надлежни за сузбијање организованог криминала и тероризма

Члан 3.

Кривична дела за која поступају државни органи надлежни за сузбијање организованог криминала и тероризма су:

- 1) кривична дела из члана 2. тач. 1), 2) и 5) овог закона;
- 2) кривичних дела против службене дужности (чл. 359, 366, 367. и 368. Кривичног законика), када је окривљени, односно лице којем се даје мито, службено или одговорно лице које врши јавну функцију на основу избора, именовања или постављења од стране Народне скупштине, председника Републике, Владе, опште седнице Врховног касационог суда, Високог савета судства или Државног већа тужилаца;
- 3) кривична дела из члана 2. тачка 4) овог закона ако вредност имовинске користи прелази 200.000.000 динара, односно ако вредност јавне набавке прелази 800.000.000 динара;
- 4) кривична дела из члана 2. тачка б) овог закона ако су извршена у вези са кривичним делима из тач. 1) до 3) овог члана;
- 5) кривично дело прања новца (члан 245. Кривичног законика) у случају ако имовина која је предмет прања новца потиче из кривичних дела из тач. 1) до 4) овог члана.

Државни органи надлежни за поступање у предметима кривичних дела организованог криминала и тероризма

Члан 4.

За поступање у предметима кривичних дела из члана 3. овог закона надлежни су:

- 1) Тужилаштво за организовани криминал;

- 2) Министарство унутрашњих послова – организациона јединица надлежна за сузбијање организованог криминала;
- 3) Посебно одељење Вишег суда у Београду за организовани криминал;
- 4) Посебно одељење Апелационог суда у Београду за организовани криминал;
- 5) Посебна притворска јединица Окружног затвора у Београду.

Тужилаштво за организовани криминал

Члан 5.

Тужилаштво за организовани криминал надлежно је за поступање у предметима кривичних дела из члана 3. овог закона за територију Републике Србије.

Радам Тужилаштва за организовани криминал руководи Тужилац за организовани криминал (у даљем тексту: Тужилац).

Приликом предлагања кандидата за Тужиоца, односно избора заменика Тужиоца, предност имају кандидати који поседују потребна стручна знања и искуство из области борбе против организованог криминала и корупције.

Ако овим законом није другачије одређено, на Тужилаштво за организовани криминал примењују се одредбе закона којим се уређује јавно тужилаштво.

Организациона јединица надлежна за сузбијање организованог криминала

Члан 6.

Полицијске послове у вези са кривичним делима из члана 3. овог закона обавља Министарство унутрашњих послова – организациона јединица надлежна за сузбијање организованог криминала.

Организациона јединица надлежна за сузбијање организованог криминала поступа по захтевима Тужиоца, у складу са законом.

Министар надлежан за унутрашње послове, уз прибављено мишљење Тужиоца, поставља и разрешава старешину организационе јединице надлежне за сузбијање организованог криминала и доноси акт којим ближе уређује организацију и рад организационе јединице надлежне за сузбијање организованог криминала, у складу са законом.

Посебно одељење Вишег суда у Београду за организовани криминал

Члан 7.

За поступање у предметима кривичних дела из члана 3. овог закона надлежан је Виши суд у Београду, као првостепени, за територију Републике Србије.

Надлежност из става 1. овог члана врши Посебно одељење Вишег суда у Београду за организовани криминал (у даљем тексту: Посебно одељење Вишег суда за организовани криминал).

Радам Посебног одељења Вишег суда за организовани криминал руководи председник овог одељења.

Председника Посебног одељења Вишег суда за организовани криминал поставља председник Вишег суда у Београду из реда судија распоређених на рад у то одељење, на време од четири године. Председник Посебног одељења Вишег суда за организовани криминал мора имати најмање десет година професионалног искуства у области кривичног права.

Судије у Посебно одељење Вишег суда за организовани криминал распоређује председник Вишег суда у Београду, на време од шест година, уз њихову писмену сагласност. Судија Посебног одељења Вишег суда за организовани криминал мора имати најмање осам година професионалног искуства у области кривичног права.

Изузетно од одредаба Закона о судијама, Високи савет судства може упутити судију из другог суда на рад у Посебно одељење Вишег суда за организовани криминал, на време од шест година, уз његову писмену сагласност. Судија који се упућује мора испуњавати услове из става 5. овог члана.

Приликом распоређивања, односно упућивања у Посебно одељење Вишег суда за организовани криминал, предност имају судије које поседују потребна стручна знања и искуство из области борбе против организованог криминала и корупције.

Председник Вишег суда у Београду ближе уређује рад Посебног одељења Вишег суда за организовани криминал.

Посебно одељење Апелационог суда у Београду за организовани криминал

Члан 8.

За одлучивање у другом степену у предметима кривичних дела из члана 3. овог закона надлежан је Апелациони суд у Београду, за територију Републике Србије.

Надлежност из става 1. овог члана врши Посебно одељење Апелационог суда у Београду за организовани криминал (у даљем тексту: Посебно одељење Апелационог суда за организовани криминал).

Радам Посебног одељења Апелационог суда за организовани криминал руководи председник тог одељења.

Председника Посебног одељења Апелационог суда за организовани криминал поставља председник Апелационог суда у Београду из реда судија распоређених на рад у то одељење, на време од четири године. Председник Посебног одељења Апелационог суда за организовани криминал мора имати најмање 12 година професионалног искуства у области кривичног права.

Судије у Посебно одељење Апелационог суда за организовани криминал распоређује председник Апелационог суда у Београду, на време од шест година, уз њихову писмену сагласност. Судија Посебног одељења Апелационог суда за организовани криминал мора имати најмање десет година професионалног искуства у области кривичног права.

Изузетно од одредаба Закона о судијама, Високи савет судства може упутити судију из другог суда на рад у Посебно одељење Апелационог суда за организовани криминал, на време од шест година, уз његову писмену сагласност. Судија који се упућује мора испуњавати услове из става 5. овог члана.

Приликом распоређивања, односно упућивања у Посебно одељење Апелационог суда за организовани криминал, предност имају судије које поседују потребна стручна знања и искуство из области борбе против организованог криминала и корупције.

Председник Апелационог суда у Београду ближе уређује рад Посебног одељења Апелационог суда за организовани криминал.

Решавање сукоба надлежности

Члан 9.

Сукоб надлежности између редовних судова за поступање у предметима кривичних дела из члана 3. овог закона решава Врховни касациони суд.

Одредба става 1. овог члана примењује се и у случају сукоба надлежности између Посебног одељења за организовани криминал Вишег суда у Београду и других одељења и већа тога суда.

Посебна притворска јединица

Члан 10.

Притвор одређен у кривичном поступку за кривична дела из члана 3. овог закона издржава се у Посебној притворској јединици Окружног затвора у Београду (у даљем тексту: Посебна притворска јединица). Министар надлежан за правосуђе ближе уређује организацију, рад и поступање са притвореницима у Посебној притворској јединици.

Плате

Члан 11.

Лица која обављају послове и задатке у државним органима из члана 4. овог закона имају право на плату која не може бити већа од двоструког износа плате коју би остварила лица запослена на одговарајућим пословима и задацима у Тужилаштву за организовани криминал, Вишем суду у Београду, Апелационом суду у Београду, министарству надлежном за унутрашње послове и Окружном затвору у Београду.

Увећање плате лица запослених у Тужилаштву за организовани криминал, Посебном одељењу Вишег суда у Београду за организовани криминал, Посебном одељењу Апелационог суда у Београду за организовани криминал и Посебној притворској јединици Окружног затвора у Београду уређује Влада, на предлог министра надлежног за послове правосуђа.

Право на стаж осигурања са увећаним трајањем

Члан 12.

Судије распоређене у Посебно одељење Вишег суда за организовани криминал и Посебно одељење Апелационог суда за организовани криминал, као и Тужилац и његови заменици, имају право на стаж осигурања који се рачуна са увећаним трајањем, и то тако што се 12 месеци проведених на раду у посебним одељењима тих судова, односно Тужилаштву за организовани криминал рачуна као 16 месеци стажа осигурања.

III. ОРГАНИЗАЦИЈА И НАДЛЕЖНОСТ ДРЖАВНИХ ОРГАНА У СУЗБИЈАЊУ КОРУПЦИЈЕ

Надлежни органи за сузбијање корупције

Члан 13.

За поступање у предметима кривичних дела из члана 2. овог закона, изузев кривичних дела из члана 3. овог закона надлежни су:

- 1) посебна одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције;
- 2) Министарство унутрашњих послова – организациона јединица надлежна за сузбијање корупције;
- 3) посебна одељења виших судова за сузбијање корупције.

Посебна одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције

Члан 14.

За поступање у предметима кривичних дела из члана 13. овог закона, надлежна су виша јавна тужилаштва у Београду, Краљеву, Нишу и Новом Саду у којима се образују посебна одељења за сузбијање корупције.

Посебно одељење Вишег јавног тужилаштва у Београду за сузбијање корупције, поступа у предметима за подручје Апелационог суда у Београду.

Посебно одељење Вишег јавног тужилаштва у Краљеву за сузбијање корупције, поступа у предметима за подручје Апелационог суда у Крагујевцу.

Посебно одељење Вишег јавног тужилаштва у Нишу за сузбијање корупције, поступа у предметима за подручје Апелационог суда у Нишу.

Посебно одељење Вишег јавног тужилаштва у Новом Саду за сузбијање корупције, поступа у предметима за подручје Апелационог суда у Новом Саду.

Руковођење, упућивање и координација рада посебних одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције

Члан 15.

Радом посебног одељења вишег јавног тужилаштва за сузбијање корупције из члана 13. овог закона, руководи руководица одељења кога поставља виши јавни тужилац.

Руководилац одељења и заменици јавног тужиоца постављају се, распоређују, односно упућују у посебно одељење вишег јавног тужилаштва за сузбијање корупције из реда заменика јавних тужилаца.

Приликом постављења руководиоца одељења, односно распоређивања или упућивања заменика јавних тужилаца у посебно одељење вишег јавног тужилаштва за сузбијање корупције, води се рачуна о поседовању потребних стручних знања и искустава из области борбе против привредног криминала и сузбијања кривичних дела против службене дужности и корупције.

За постављење руководиоца одељења, односно упућивање заменика јавних тужилаца у посебно одељење вишег јавног тужилаштва за сузбијање корупције неопходна је сагласност заменика јавног тужиоца у случају да се поставља, односно упућује из јавног тужилаштва у којем није образовано посебно одељење вишег јавног тужилаштва за сузбијање корупције.

Координацију рада посебних одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције врши Тужилац.

У циљу координације рада, Тужилац сазива састанке, на којима учествују сви руководиоци посебних одељења, најмање једном месечно.

Организациона јединица надлежна за сузбијање корупције

Члан 16.

Полицијске послове у вези са кривичним делима из члана 13. овог закона обавља Министарство унутрашњих послова – организациона јединица надлежна за сузбијање корупције.

Организациона јединица надлежна за сузбијање корупције поступа по захтеву надлежног вишег јавног тужиоца, у складу са законом.

У оквиру организационе јединице надлежне за сузбијање корупције одредиће се по један полицијски службеник као координатор свих надлежних јединица полиције, ради поступања по захтевима надлежног јавног тужиоца из члана 14. овог закона.

Рокови, начин поступања и начин службене комуникације посебних одељења виших јавних тужилаштава и организационе јединице надлежне за сузбијање корупције уређују се актом који заједно доносе министар надлежан за послове правосуђа и министар надлежан за унутрашње послове.

Министар надлежан за унутрашње послове доноси акт којим ближе уређује рад и организацију организационе јединице надлежне за сузбијање корупције.

Месна надлежност виших судова

Члан 17.

За поступање у предметима кривичних дела из члана 13. овог закона у првом степену, надлежни су виши судови у Београду, Краљеву, Нишу и Новом Саду, као првостепени.

Виши суд у Београду, поступа у предметима за подручје Апелационог суда у Београду.

Виши суд у Краљеву, поступа у предметима за подручје Апелационог суда у Крагујевцу.

Виши суд у Нишу, поступа у предметима за подручје Апелационог суда у Нишу.

Виши суд у Новом Саду, поступа у предметима за подручје Апелационог суда у Новом Саду.

Посебна одељења виших судова за сузбијање корупције

Члан 18.

У Вишим судовима у Београду, Краљеву, Нишу и Новом Саду образују се посебна одељења за поступање у предметима кривичних дела из члана 13. овог закона (у даљем тексту: посебно одељење вишег суда за сузбијање корупције).

Радам посебног одељења вишег суда за сузбијање корупције руководи председник тог одељења.

Председника посебног одељења вишег суда за сузбијање корупције поставља председник вишег суда из реда судија распоређених на рад у то одељење на време од четири године.

Судије у посебно одељење вишег суда за сузбијање корупције распоређује председник вишег суда, на време од шест година, уз њихову писмену сагласност.

Високи савет судства може упутити судију из другог суда на рад у посебно одељење за сузбијање корупције, на време од шест година, уз његову писмену сагласност. Председник вишег суда ближе уређује рад посебног одељења вишег суда за сузбијање корупције.

IV. СЛУЖБА ФИНАНСИЈСКЕ ФОРЕНЗИКЕ

Члан 19.

У Тужилаштву за организовани криминал и посебним одељењима виших јавних тужилаштава из овог закона може се образовати служба финансијске форензике.

Послове службе финансијске форензике обављају финансијски форензичари.

Финансијски форензичар је лице које помаже јавном тужиоцу у анализи токова новца и финансијских трансакција у циљу кривичног гоњења.

Финансијски форензичар је државни службеник који поседује посебна стручна знања из области финансија, рачуноводства, ревизије, банкарског, берзанског и привредног пословања, а који је завршио и специјализовану обуку у Правосудној академији из области кривичног права.

V. САРАДЊА ДРЖАВНИХ ОРГАНА

Службеници за везу

Члан 20.

Пореска управа – Пореска полиција, Управа царина, Народна банка Србије, Управа за спречавање прања новца, Агенција за привредне регистре, Централни регистар депо и клиринг хартија од вредности, Државна ревизорска институција, Републички геодетски завод, Агенција за борбу против корупције, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички фонд за здравствено осигурање, Републичка дирекција за имовину Републике Србије и Управа за јавне набавке морају да одреде најмање једног службеника за везу, ради остваривања сарадње и ефикаснијег достављања података тих органа и организација Тужилаштву за организовани криминал и посебних одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције у циљу кривичног гоњења за кривична дела прописана овим законом.

Изузетно од става 1. овог члана, на захтев надлежног јавног тужиоца, службеници за везу морају бити одређени и у другим органима и организацијама.

У случају потребе, службеници за везу који имају статус државног службеника могу бити привремено премештени у Тужилаштво за организовани криминал и посебно одељење вишег јавног тужилаштва за сузбијање корупције.

У случају из става 3. овог члана премештај се врши на захтев надлежног јавног тужиоца.

Привремени премештај траје најдуже три године.

Решење о привременом премештају доноси орган из кога се запослени упућује, уз писмену сагласност запосленог и надлежног јавног тужиоца.

Ударне групе

Члан 21.

У Тужилаштву за организовани криминал и посебним одељењима виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције могу се формирати ударне групе, са циљем да раде на откривању и гоњењу кривичних дела која су предмет рада ударне групе.

Ударна група се образује одлуком Тужиоца, односно одлуком надлежног вишег јавног тужиоца, по прибављеној сагласности Републичког јавног тужиоца.

Одлуком о образовању уређује се састав ударне групе, начин рада, задатак, период за који се образује и друга питања од значаја за рад ударне групе.

Руковођење ударном групом

Члан 22.

Ударном групом која се образује у Тужилаштву за организовани криминал руководи Тужилац или његов заменик.

Ударном групом која се образује у посебном одељењу вишег јавног тужилаштва за сузбијање корупције руководи јавни тужилац, руководилац посебног одељења или заменик јавног тужиоца распоређен у посебно одељење вишег јавног тужилаштва за сузбијање корупције.

Састав ударне групе

Члан 23.

У састав ударне групе именују се чланови из реда запослених у државним и другим органима, зависно од предмета рада утврђеног одлуком о образовању ударне групе.

Запослени из става 1. овог члана могу се именовати у састав ударне групе само уз њихову сагласност и сагласност руководиоца органа из којег се именује запослени.

Запослени из става 1. овог члана може бити потпуно или делимично ослобођен обављања редовног посла у државном и другом органу у

којем су запослени, на основу споразума надлежног јавног тужиоца и руководиоца у државном и другом органу.

VI. ОБУКА

Члан 24.

Носиоци правосудних функција који врше функцију у судовима и јавним тужилаштвима, односно њиховим одељењима прописаним овим законом, дужни су да похађају програм сталне обуке коју спроводи Правосудна академија.

Припадници полиције који обављају послове и задатке, у смислу овог закона, дужни су да похађају програм сталне обуке коју спроводи Правосудна академија у сарадњи са другим институцијама.

VII. ПОДАЦИ О ИМОВНОМ СТАЊУ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПРОВЕРЕ ЛИЦА

Подаци о имовном стању

Члан 25.

Лица која врше функцију, односно обављају послове и задатке у државним органима и посебним организационим јединицама из чл. 4. и 13. овог закона, дужна су да пре ступања на функцију, односно рад, доставе Агенцији за борбу против корупције, у писаној форми, потпуне и тачне податке о својој имовини и имовини супружника или ванбрачног партнера, као и малолетне деце уколико живе у истом породичном домаћинству.

Евидентирање и проверу података из става 1. овог члана врши Агенција за борбу против корупције, у складу са посебним законом.

Безбедносно проверавање

Члан 26.

Безбедносно проверавање лица која врше функцију, односно обављају послове и задатке у државним органима и посебним организационим јединицама из чл. 4. и 13. овог закона спроводе министарство надлежно за унутрашње послове, у сврху утврђивања постојања сметњи са становишта заштите јавног поретка и Безбедносно-информативна агенција, у сврху утврђивања постојања сметњи са становишта безбедности Републике Србије.

Безбедносно проверавање, на писмени захтев руководиоца државних органа или посебних организационих јединица из чл. 4. и 13. овог закона, може се обавити без знања лица која се проверавају, и то пре ступања

на рад, односно функцију, током вршења функције, односно обављања послова, као и годину дана по престанку вршења функције, односно обављања послова.

У захтеву из става 2. овог члана мора се навести правни основ, сврха и обим проверавања.

У поступку безбедносног проверавања прикупљају се и проверавају подаци у погледу лица према коме се спроводи проверавање, неопходни да се оствари сврха безбедносног проверавања.

Безбедносно проверавање се врши обављањем разговора са грађанима, прикупљањем података од правних лица, других органа власти или увидом у регистре, евиденције, збирке и базе података који се воде на основу закона, као и предузимањем других мера у складу са законом и прописима донетим на основу закона.

О спроведеном безбедносном проверавању сачињава се извештај који се доставља државном органу или посебним организационим јединицама из чл. 4. и 13. овог закона који су упутили захтев за безбедносно проверавање. У извештају се не могу налазити подаци на основу којих би се откриле методе и поступци коришћени у прикупљању података, идентификовали извори података или припадници министарства надлежног за унутрашње послове, односно Безбедносно-информативне агенције који су учествовали у безбедносном проверавању.

Подаци прикупљени безбедносним проверавањем евидентирају се, чувају и штите у складу са законом којим се уређује тајност података и законом којим се уређује заштита података о личности, а користе се само у сврху за коју су прикупљени.

VIII. ЧУВАЊЕ ТАЈНИХ ПОДАТАКА

Члан 27.

Сва лица која извршавају послове и задатке у оквиру надлежности државних органа у сузбијању кривичних дела из члана 2. овог закона дужна су да податке и сазнања до којих дођу приликом обављања тих послова и задатака чувају као тајне податке, у складу са прописима којима се уређује тајност података.

Без одобрења надлежног јавног тужиоца не могу се јавно износити подаци из предистражног поступка и истраге у поступцима за кривична дела из члана 2. овог закона.

Подаци из чл. 25. и 26. овог закона су тајни подаци одређени у складу са законом којим се уређује тајност података.

IX. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Наставак рада постојећих органа и почетак рада нових органа

Члан 28.

Тужилаштво за организовани криминал, посебна одељења Вишег суда у Београду и Апелационог суда у Београду и Посебна притворска јединица, образовани у складу са Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела („Службени гласник РС”, бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04 – др. закон, 45/05, 61/05, 72/09, 72/11 – др. закон, 101/11 – др. закон и 32/13) настављају да раде у складу са овим законом од дана почетка примене овог закона.

Од дана почетка примене овог закона Служба за сузбијање организованог криминала, образована у складу са Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела („Службени гласник РС”, бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04 – др. закон, 45/05, 61/05, 72/09, 72/11 – др. закон, 101/11 – др. закон и 32/13), наставља да ради као организациона јединица надлежна за сузбијање организованог криминала у Министарству унутрашњих послова, у складу са овим законом.

Посебна одељења за сузбијање корупције Вишег јавног тужилаштва у Београду, Краљеву, Нишу и Новом Саду, организациона јединица надлежна за сузбијање корупције у Министарству унутрашњих послова и посебна одељења за сузбијање корупције Вишег суда у Београду, Краљеву, Нишу и Новом Саду почињу са радом даном почетка примене овог закона.

Рад Безбедносно-информативне агенције и Војнобезбедносне агенције

Члан 29.

Независно од одредаба овог закона, Безбедносно-информативна агенција и Војнобезбедносна агенција настављају са радом у предметима кривичних дела организованог криминала, тероризма и корупције одређених овим законом, у складу са надлежностима и овлашћењима одређеним законима и другим прописима којима се уређује рад ових агенција, као и законом којим се уређује кривични поступак.

Започети поступци

Члан 30.

Кривични поступци покренути због кривичних дела из члана 2. овог закона окончаће се пред јавним тужилаштвом или пред стварно и месно надлежним судом, односно одељењем суда које је било функционално надлежно пре дана почетка примене овог закона.

Рок за доношење подзаконског прописа

Члан 31.

Подзаконски акти предвиђени овим законом донеће се до дана почетка примене овог закона.

До доношења аката предвиђених овим законом примењују се акти донети према одредбама Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела („Службени гласник РС”, бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04 – др. закон, 45/05, 61/05, 72/09, 72/11 – др. закон, 101/11 – др. закон и 32/13), ако нису у супротности са овим законом.

Престанак важења ранијег закона

Члан 32.

Даном почетка примене овог закона престаје да важи Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела („Службени гласник РС”, бр. 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04 – др. закон, 45/05, 61/05, 72/09, 72/11 – др. закон, 101/11 – др. закон и 32/13).

Завршна одредба

Члан 33.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а примењује се од 1. марта 2018. године

ДОДАТАК II

ПРЕЛАЗНИ ИЗВЕШТАЈ О УСКЛАЂЕНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА ГРЕКО ПРЕПОРУКАМА

**Усвојен од стране ГРЕКО-а на 82. Пленарном
заседању**

Стразбур 18-22.март 2019. године

I - УВОД

1. Извештај о Четвртом кругу евалуације за Републику Србију, усвојен је од стране ГРЕКО-а на 68. Пленарном заседању (19. јуна 2015. године) и објављен 2. јула 2015. године, након одобрења од стране Републике Србије. Четврти круг евалуације ГРЕКО бави се „Спречавањем корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце”.
2. У складу са пословником ГРЕКО-а, надлежни органи Р. Србије доставили су Извештај о стању у вези са предузетим мерама за спровођење препорука. ГРЕКО је изабрао Норвешку и Пољску да именују известиоце за поступак оцене усклађености.
3. У Извештају о усклађености, који је усвојен на 77. Пленарном заседању ГРЕКО-а (20. октобар 2017. године), а објављен 15. марта 2018. године, након одобрења од стране Републике Србије ([GrecoRC4\(2017\)8](#)), закључено је да Република Србија није спровела препоруке на задовољавајући начин односно да није на задовољавајући начин поступила по било којој од тринаест препорука које су садржане у Извештају о Четвртом кругу евалуације за Републику Србију (тако да је седам препорука: I, IV, VII, VIII, X, XI, делимично спроведено, а шест препорука: II, III, VI, IX, XII и XIII, није спроведено). У светлу ових резултата, ГРЕКО је закључио да је веома низак ниво усклађености са овим препорукама „глобално незадовољавајући” у смислу члана 31. става 8.3, ГРЕКО Пословника о раду. Стога је одлучено да се примени члан 32. став 2.3, који се односи на државе чланице које нису спровеле и ускладили препоруке садржане у заједничком извештају о евалуацији. Сходно томе, ГРЕКО је позвао шефа делегације Републике Србије да достави извештај о напретку у спровођењу препорука до 31. октобра 2018. године. Рок је продужен до 30. новембра 2018. године од стране ГРЕКО-а.
4. Надлежни органи Републике Србије су у року доставили податке о активностима које су извршене у спровођењу препорука. То је послужило као основа за прелазни Извештај о усклађености Р. Србије који је састављен од стране извештача, господина Јенса Оскара НЕРГАРДА у име Норвешке и госпође Алисје КЛАМЦИНСКЕ у име Пољске. У састављању им је помогао Секретаријат ГРЕКО-а.
5. Овим прелазним извештајем о усклађености оцењује се спровођење 13 препорука од дана усвајања Извештаја о усклађености и пружа се свеобухватна оцена нивоа усклађености Републике Србије са наведеним препорукама.

II - АНАЛИЗА

6. Као прелиминарну напомену, надлежни органи Републике Србије истичу да одређени делови препорука ГРЕКО-а захтевају измене Устава из 2006. године. Ове измене, о којима је Венецијанска комисија донела мишљење у јуну 2018. године,¹ достављене су Народној скупштини на разматрање (која треба да их усвоји двотрећинском већином, након јавне расправе) и морају бити праћене референдумом. Резултат тога је чињеница да ће Србија бити у могућности да испуни одређене делове препорука ГРЕКО-а, тек након што ове уставне измене ступе на снагу.

Спречавање корупције у односу на народне посланике

Препорука I

7. *ГРЕКО је препоручио да транспарентност законодавног процеса буде додатно унапређена: (1) тиме што ће се обезбедити: да нацрти закона, амандмани на те нацрте и агенде, и исходи седница одбора – буду објављивани на време, а одговарајући временски оквири за подношење амандмана буду на снази и да се хитан поступак примењује као изузетак, а не као правило; (2) даљим развијањем правила о јавним расправама и јавним слушањима, и обезбеђењем њихове примене у пракси.*
8. ГРЕКО подсећа да је ова препорука била делимично спроведена у тренутку усвајања Извештаја о усклађености. Када је у питању први део препоруке, ГРЕКО је поздравио то што су надлежни органи посветили пажњу стварном спровођењу постојећег Пословника у смислу благовременог објављивања информација о законодавној процедури. Истовремено ГРЕКО је сматрао да су разлози за забринутост који су наведени у Извештају о евалуацији и даље присутни (имајући у виду да се усвајање већине закона и даље спроводи по хитном поступку) и у складу с тим закључуо да је овај део препоруке само делимично спроведен. Што се тиче другог дела препоруке, ГРЕКО је поздравио отварање посебне странице која је посвећена јавним слушањима на званичној интернет страници Народне скупштине (НС), и организовање седница одбора, на различитим местима широм земље. Међутим, ГРЕКО је такође сматрао да је ова препорука само делимично спроведена с обзиром на чињеницу да још увек није дошло до даљег напретка у развоју (и спровођењу) правила о јавним расправама и јавним слушањима.

¹ Видети Мишљење Венецијанске комисије о Нацрту амандмана на уставне одредбе о правосуђу, CDL-AD(2018)011-е, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)011-e). Ово мишљење је праћено Меморандумом Секретаријата Венецијанске комисије о компатибилности Нацрта амандмана на уставне одредбе о правосуђу у Републици Србији (CDL-AD(2018)023-е), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)023-e).

9. Надлежни органи у Републици Србији сада наводе у вези са првим делом препоруке по питању објављивања законодавства, у складу са чланом 11. Закона о Народној скупштини и чланом 260. њеног Пословника о раду, да се сви предлози закона, сви усвојени закони и записници са седница НС и њених радних тела објављују благовремено и јавно на званичној интернет страници НС, која се редовно ажурира на дневном нивоу.
10. Поред тога, када је у питању хитан поступак, у складу са члановима 167-168, Пословника о раду Народне скупштине, закони се по хитном поступку могу усвајати искључиво под посебним околностима², а треба имати у виду да предлози за усвајање закона по хитном поступку могу бити одбијени од стране народних посланика. Надлежни органи наводе да се хитан поступак углавном одобрава у случајевима када су се строго поштовали прописи за одржавање јавних расправа и из овог разлога је координационо тело³ на чијем је челу Министарство правде, препоручило свим министарствима да, приликом слања нацрта закона на усвајање, доставе кратак преглед спроведене јавне расправе Народне скупштине. У периоду од 1. новембра 2017. до 1. октобра 2018. године Народна скупштина је усвојила 237 аката, од којих је 124 усвојено по хитном поступку (70 од 177 усвојених закона и 54 од 60 усвојених одлука и других аката, усвојено је по хитном поступку). Надлежни органи сматрају да је овај број разуман нарочито ако се узме у обзир да је Република Србија земља кандидат за приступање Европској унији и да је хармонизација домаћег законодавства са правним тековинама ЕУ најчешћи разлог примене овог поступка. То указује на чињеницу да се овај поступак не примењује као правило.
11. Када је у питању други део препоруке, који се односи на јавне расправе, надлежни органи Републике Србије, су истакли да члан 41. Пословника о раду Владе предвиђа обавезно спровођење јавних расправа приликом припреме нацрта закона којим се битно мења уређење неког питања или уређује питање које посебно занима јавност. У периоду од 1. новембра 2017. до 24. октобра 2018. године, одржане су јавне расправе за 42 нацрта

² У складу са наведеним, у Извештају о евалуацији (фуснота 35) и Извештају о усклађености (пасус 10) хитан поступак се може примењивати уколико неусвајање хитним поступком може довести до озбиљних последица по људски живот и здравље, националну безбедност или рад институција или организација или када је хитан поступак неопходан да би се испуниле обавезе из међународних споразума или хармонизације домаћег законодавства са правним тековинама Европске уније.

³ 29. маја, 2018. године, Влада Републике Србије је формирала координационо тело за спровођење препорука ГРЕКО-а. Ово тело се састоји од високих званичника свих релевантних институција (Народна скупштина, Високи свате судства, Државно веће тужилаца и Агенција за борбу против корупције) на челу са министром правде Републике Србије

закона (и то за 28 нових закона и 14 измена и допуна закона) од укупно 114 предлога закона (који укључују 58 нацрта закона о потврђивању међународних споразума за које закон не предвиђа јавну расправу). Поред тога, када је у питању јавно слушање, надлежни органи наводе да чланови 83. и 84. Пословника о раду Народне скупштине, предвиђају могућност организације јавних слушања у различите сврхе које су у вези са законодавним и надзорним функцијама Народне скупштине.

12. ГРЕКО сматра да, када је у питању први део ове препоруке (узевши у обзир чињеницу да су 124 законска акта од укупно 237, усвојена по хитном поступку) се не може закључити да се овај поступак тренутно примењује као изузетак, у складу са овом препоруком. Штавише, још увек постоји могућност (што је редовна пракса) достављања амандмана 24 часа пре расправе у хитном поступку. Као и раније (видети Извештај о усклађености) нису уведене никакве заштитне мере како би се ограничила употреба хитног поступка или увели нови рокови за достављање амандмана. И поред тога што се сви предложени и усвојени закони објављују на интернет страници Народне скупштине који се ажурира свакодневно, ГРЕКО, у Извештају о усклађености, наводи информацију о томе да се амандмани уносе у систем е-Парламент који је доступан искључиво народним посланицима и запосленима у Народној скупштини. Први део препоруке је делимично спроведен.
13. Што се тиче другог дела препоруке, ГРЕКО наводи да је наизглед организовано више јавних расправа него раније, али истиче да ово није резултат даљег развоја прописа у складу са препоруком (и не сматра се одрживим стањем). Иако поздравља препоруку координационог тела која би могла пружити више података са одржаних јавних расправа који ће бити изложени Народној скупштини, ГРЕКО сматра да недостаци који су истакнути у Извештају о евалуацији и даље постоје (нпр. да се јавне расправе морају организовати само за законодавна акта која предлаже Влада, а не и за она која предлажу народни посланици или групе грађана као и да критеријуми нису јасни⁴). Када су у питању јавна слушања није дошло до промена прописа, а организација јавних слушања је и даље дискреционо право скупштинских одбора. ГРЕКО сматра да је овај део препоруке делимично спроведен.
14. ГРЕКО сматра да је Препорука I и даље делимично спроведена.

⁴ Као што је наведено у пасусу 11, у складу са чланом 41, Пословника о раду Народне скупштине, јавне расправе се организују у случајевима „значајних промена“ у начину регулисања питања законским путем или уколико се тема тиче питања која су од посебног јавног интереса.

Препорука II

15. *ГРЕКО препоручује: I. брзо поступање у вези са усвајањем Кодекса понашања за народне посланике и обезбеђивање јасних смерница за избегавање и решавање сукоба интереса; II. обезбеђивање да јавности буде омогућен лак приступ будућем Кодексу и да се он ефикасно спроводи у пракси, укључујући и подизање свести међу народним посланицима о стандардима који се очекују од њих, омогућујући им саветовање, уз чување поверљивости и наменске обуке.*
16. ГРЕКО подсећа да ова препорука није била спроведена у време усвајања Извештаја о усклађености, будући да делује да није било напретка у усвајању нацрта Кодекса понашања за народне посланике од дана када је усвојен Извештај о евалуацији.
17. Надлежни органи сада наводе, када је у питању први део препоруке, да Кодекс понашања још увек није усвојен будући да се сматра да би било целисходније да се текст таквог прописа не финализује док се не усвоје Закон о лобирању (усвојен 9. новембра 2018. године) и Закон о спречавању корупције (који још увек није усвојен). Оба закона представљају правни оквир: за интеракцију народних посланика, лобиста и трећих лица која желе да утичу на парламентарни процес, као и за спречавање сукоба интереса. Што се тиче другог дела препоруке, надлежни органи наводе да ће се након усвајања нацрта Кодекса, текст Кодекса објавити на интернет страници Народне скупштине и да ће Етички савет имати обавезу да доставља годишње извештаје Народној скупштини који ће бити објављени на интернет страници Народне Скупштине. Након усвајања планира се одржавање активности које се тичу обука и подизања свести.
18. С обзиром на чињеницу да није дошло до значајног напретка од усвајања Извештаја о усклађености, ГРЕКО закључује да Препорука II није спроведена.

Препорука III

19. *ГРЕКО је препоручио увођење правила за народне посланике: о начинима интеракције народних посланика и лобиста и трећих страна које покушавају да утичу на парламентарни процес, а такође, и на постизање веће транспарентности интеракције.*
20. ГРЕКО подсећа да ова препорука није била спроведена у време усвајања Извештаја о усклађености, с обзиром да је у тој фази била изведена само процена заснована на потребама да се изради Нацрт закона, док је Народна скупштина разматрала могућност усвајања подзаконског акта, који би детаљније регулисао питање лобирања у односу на народне посланике.

21. Надлежни органи сада наводе да је, након јавне расправе одржане у марту и априлу 2018. године (која је обухватала округли сто о нацрту закона одржаног дана 17. априла), Народна скупштина 9. новембра 2018. године усвојила Закон о лобирању (Службени гласник 87/18, који ступа на снагу 14. августа 2019. године). Нови Закон садржи дефиницију лобирања (како би се појам лобирање разликовао од активности које се не могу сматрати активностима лобирања – чланови 2 и 3), поверава Агенцији за борбу против корупције успостављање кодекса понашања за све стране на које могу утицати активности лобирања (члан 9) (са којим ће се хармонизовати Кодекс понашања за народне посланике који је наведен у препоруци II), прописује период „хлађења“ од 2 године, за оне који напусте јавну управу или функцију пре него што, евентуално, постану лобисти (члан 12). Штавише, закон предвиђа успостављање обавезног јавног регистра лобиста и регистра правних лица која су овлашћена за вршење делатности лобирања, који ће водити Агенција за борбу против корупције (члан 19). Закон такође предвиђа услове за спровођење делатности лобирања (нпр. неопходне квалификације и завршену обуку за лобисте коју организује Агенција).
22. Закон о лобирању такође предвиђа да лобисти и јавни функционери (укључујући и народне посланике) имају обавезу извештавања о активностима лобирања. Лобисти су у обавези да доставе годишње извештаје о својим активностима Агенцији за борбу против корупције, а функционери су у обавези да извести Агенцију за борбу против корупције о било каквом контакту са лобистима у року од 15 дана од дана када је дошло до таквог контакта. Агенција може тражити додатне информације о таквим активностима (укључујући и уговор о лобирању), може покренути дисциплински поступак против функционера због недостављања или неблаговременог обелодањивања значајних података о контактима са лобистима и може наметнути санкције (против лобираних лица или одговорних лица у телу које лобира) или захтевати од суда да покрене прекршајни поступак против лобиста или правних лица која су овлашћена за обављање делатности лобирања, као и против физичких и правних лица која су ангажовала лобисте.
23. ГРЕКО поздравља усвајање Закона о лобирању који регулише активности лобирања на свеобухватан начин. Закон има јасан потенцијал којим би се интеракције између народних посланика и лобиста, и трећих лица које желе да имају утицај на парламентарни процес учиниле транспарентнијим, у складу са препоруком. У овом контексту, ГРЕКО се такође радује развоју Кодекса понашања за све стране које могу бити под утицајем активности лобирања, што ће без сумње, олакшати разумевање и спровођење закона. Како исти није још ступио на снагу, ГРЕКО још увек не може закључити да је ова препорука у потпуности спроведена.

24. ГРЕКО закључује да је Препорука III само делимично спроведена.

Спречавање корупције у односу на судије

Препорука IV

25. *ГРЕКО је препоручио: I. промену састава Високог савета судства, посебно искључивањем Народне скупштине из избора његових чланова, обезбеђујући да најмање половина његових чланова буду судије изабране од стране својих колега и укидање чланства представника извршне и законодавне власти по службеној дужности; II. предузимање одговарајућих мера за даљи развој улоге Високог савета судства као истински самоуправног тела које делује на проактиван и транспарентан начин.*
26. ГРЕКО подсећа да је ова препорука била делимично спроведена у време усвајања Извештаја о усклађености. Што се тиче првог дела препоруке, ГРЕКО је закључио да није било промена у институционалном саставу Високог савета судства (ВСС) и да разлози за забринутост у Извештају за евалуацију и даље постоје. Што се тиче другог дела препоруке, ГРЕКО је поздравио различите предузете мере⁵ и констатовао да су ове мере адекватан одговор на разлоге за забринутост који су истакнути у Извештају о евалуацији. У извештају се, међутим, наводи да је неопходно да се успостави и даље развија пракса за транспарентније и проактивније поступање у оквиру ВСС-а, као самоуправног тела и стога закључује да је овај део препоруке делимично спроведен.
27. Надлежни органи наводе да, у складу са објашњењем датом како у Извештају о евалуацији тако и Извештају о усклађености, спровођење првог дела ове препоруке захтева измене Устава. Владин Предлог нацрта амандмана на Устав РС (који је, као што је поменуто горе, достављен Народној скупштини) предвиђа значајне промене у саставу Високог савета судства. У складу са овим предлогом, који је као што је већ речено, предмет мишљења који је доставила Венецијанска комисија и који је био предмет накнадних измена (и за које постоји сагласност да су у складу

⁵ Надлежни органи, између осталог, извештавају о изменама Закона о Високом савету судства (од 21. децембра 2015. године) који предвиђају јавне седнице Високог савета судства, образложења одлука и објављивање одлука ВСС-а на сајту ВСС-а; измене Пословника о раду ВСС-а предвиђају процедуру у случају неприкладног политичког утицаја на правосуђе укључујући и обавезу давања јавних саопштења (као одговор на повод за забринутост која истиче да су судије остављене да се саме сналазе у случајевима јавног притиска); измени Закона о уређењу судова којом се мења рок за пренос буџетске надлежности са Министарства правде на ВСС на 1. јануар 2018. године (у складу са предлогом ГРЕКО-а за посебан буџет за правосуђе).

са ранијим мишљењем Венецијанске комисије)⁶ предвиђено је да се ВСС састоји од десет чланова, од којих су пет судије које бирају њихове колеге (неопходно је истаћи обезбеђену једнаку заступљености свих нивоа у оквиру правосуђа), а других пет чланова су истакнути правници које бира Народна скупштина. Народна скупштина је стога изузета из избора чланова ВСС-а из реда судија и укида се чланство представника извршне и законодавне власти по службеној дужности.

28. Када је у питању други део препоруке, надлежни органи наводе да је Пословник о раду Високог савета судства поново измењен 17. јануара 2018. године. Измењени Пословник, између осталог, предвиђа да сва заинтересована лица могу присуствовати разговору са кандидатима за судију који се први пут бира, до броја расположивих места, као и да се разговор са кандидатима тонски снима. У складу са новим Правилником о програму и начину полагања испита (на коме се оцењује стручност и оспособљеност кандидата за судију који се први пут бира), списак кандидата и оцене које су добили објављују се на званичној интернет страници ВСС-а, осигуравајући транспарентност рада ВСС-а током процеса избора. Надовезујући се на успостављену процедуру о којој је извештавано раније, а која се односи на „непримерен утицај на правосуђе“, у периоду од фебруара до јула 2018. године, након ГРЕКО Извештаја о усклађености, ВСС је дао јавна саопштења у осам случајева, осуђујући различите изјаве политичара, и другим догађајима који се односе на појединачне случајеве, судије и правосуђе у целини.
29. Најзад, када је у питању раније поменута измена Закона о уређењу судова (који предвиђа рок за пренос преостале буџетске надлежности са Министарства правде на ВСС, који је одложен од стране Народне скупштине са 1. јануара 2018. године на 1. јануар, 2020. године) у октобру, 2018. године Уставни суд је прогласио дату прелазну одредбу неуставном, налазећи да не постоји правни основ за преузимање или укидање преосталих надлежности Министарства правде.⁷ Без обзира на горе наведено, ВСС је и даље надлежан да Министарству финансија директно

⁶ Види фусноту 1.

⁷ У Решењу бр. IУз-34/2016, Уставни суд проглашава члан 32, Закона о уређењу судова (којим се преноси буџетска надлежност на ВСС) ништавним, истичући да је овај члан „вештачки створио наводну „невидљиву норму“ у складу са којим се одређене надлежности Министарства правде мењају или укидају, премда су ове надлежности Министарства неизмењене у складу са другим [материјалним] одредбама које регулишу надлежности Министарства правде и ВСС-а у оквиру самог Закона о уређењу судова“.

предлаже део буџета који је предвиђен за рад судова као и за расподелу и надзор над трошењем буџетских средстава.⁸ Како би се ојачала улога ВСС-а у припреми буџета, нацрт амандмана XIII Устава предвиђа да ће ВСС „предлагати буџетска средства за рад Високог савета судства и за рад судова и располагати овим средствима самостално“.

30. ГРЕКО такође узима у обзир достављене информације. Када је у питању први део ове препоруке, ГРЕКО поздравља поступак реформе Устава која је у току (истовремено узимајући у обзир тежак процес консултација, видети више о овоме у пасусу 98 извештаја). ГРЕКО сматра да би нацрт амандмана Устава о саставу ВСС-а, уколико би био усвојен као што се предвиђа, представљао значајан напредак у односу на тренутну ситуацију, нарочито уколико би се половина чланова ВСС-а из реда судија бирала од стране колега и уколико би се укинуло чланство представника извршне и законодавне власти по службеној дужности. Без обзира на то, ГРЕКО препорука такође позива на потпуно искључивање Народне скупштине из избора чланова ВСС-а (не само из избора чланова из реда судија у складу са тренутним предлогом). Влада се такође обавезала на ово у својој Националној стратегији за реформу правосуђа и у Акционом плану за Поглавље 23.⁹ Међутим, у сваком случају, још увек нису усвојене измене Устава, и ГРЕКО може сматрати да је овај део препоруке само делимично спроведен.
31. Што се тиче другог дела препоруке, ГРЕКО поздравља даље мере које су предузете. ГРЕКО признаје да ће изградња капацитета ВСС-а као самоуправног тела, захтевати више времена и праксе током развоја, нарочито узимајући у обзир да је дошло до одлагања преноса преостале буџетске и административне надлежности са Министарства правде на ВСС. ГРЕКО такође прихвата да је неопходно да се одређене мере и даље предузимају, у складу са захтевима предвиђа искључивање Народне скупштине из процедуре избора чланова ВСС-а: <https://www.mpravde.gov.rs/en/vest/3394/the-national-judicial-reform-strategy-for-the-peri->

⁸ Поред плата судија (које директно спадају у буџетску надлежност ВСС-а), надлежни органи објашњавају да ВСС предлаже неопходан буџет за трошкове вештака и судских преводилаца и тумача током судског поступка; трошкове бранилаца; трошкове који проистекну током суђења у разумном временском периоду; трошкове надокнада за штету у поступцима противправног лишавања слободе у кривичним поступцима; трошкове надокнаде за штету у складу са решењем Уставног суда; као и надокнаде за трошкове у складу са пресудама Европског суда за људска права.

⁹ Види Националну стратегију реформе правосуђа Републике Србије (2013-2018), усвојену 2013. године која предвиђа искључивање Народне скупштине из процедуре избора чланова ВСС-а: <https://www.mpravde.gov.rs/en/vest/3394/the-national-judicial-reform-strategy-for-the-period-2013-2018-.php> и Акциони план за Поглавље 23 који наводи „ без учешћа Народне скупштине (изузев искључиво деклараторне улоге)“, види: <https://mpravde.gov.rs/files/Action%20plan%20Ch%2023.pdf>

od-2013-2018-.php и Акциони план за Поглавље 23 који наводи „ без учешћа Народне скупштине (изузев искључиво деклараторне улоге)“, види:<https://mpravde.gov.rs/files/Action%20plan%20Ch%2023.pdf> препоруке, али такође наводи, да је овај процес у току. ГРЕКО стога захтева од надлежних органа у Србији да и даље обавештавају ово тело о напретку процеса, као и о питању буџетске аутономије ВСС-а. ГРЕКО сматра да је овај део препоруке и даље делимично спроведен.

32. ГРЕКО закључује да је Препорука IV и даље делимично спроведена.

Препорука V

33. *ГРЕКО је препоручио реформу процедура за запошљавање и унапређивање судија и председника судова, нарочито искључењем Народне скупштине из процеса, обезбеђујући да се одлуке доносе на основу јасних и објективних критеријума, на транспарентан начин и да положај председника судова обављају вршиоци дужности што је краће могуће.*
34. ГРЕКО подсећа да је ова препорука само делимично спроведена у време усвајања Извештаја о усклађености. ГРЕКО је поздравио кораке који су предузети за унапређење објективности и транспарентности процедура за запошљавање судија и председника судова, а нарочито увођење испита за започињање каријерних места¹⁰, усвајање правилника од стране ВСС-а који садржи објективне критеријуме као и избор или процедуру именовања већег броја председника суда који је у току. Међутим, није изгледало да су резултати које су кандидати остварили у поступку избора обавезујући нити да је Високи савет судства у обавези да образложи своје одлуке када одлучи да именује другог кандидата у односу на оног који је добио највишу оцену. Стога, постојао је простор за пристрасност приликом запошљавања и унапређења судија. Поред тога, рад на измени Устава, који је неопходан како би се искључило учешће Народне скупштине у процесу именовања судија, је био на самом почетку.
35. Надлежни органи сада наводе да ће горе наведени нацрт амандмана Устава омогућити да „Високи савет судства бира председника Врховног суда Србије и председнике осталих судова и одлучује о престанку њихове функције, бира судије и судије поротнике и одлучује о престанку

¹⁰ Ови правилници, усвојени од стране ВСС-а 15. новембра и 29. марта 2016. године, тичу се: 1. критеријума за стручност, оспособљеност и достојност кандидата који се први пут бирају на позицију у правосудју; 2. критеријума за оцену стручности, оспособљености и достојности судија који се бирају на сталну функцију у другостепеним и вишим судовима и критеријума за избор председника судова; 3. критеријума, стандарда, процедура и надлежних органа за процену рада правосудних помоћника.

њихове функције (...)", (Амандман XIII). Када се усвоје амандмани, Народна скупштина ће бити искључена из овог поступка. Амандман VII чак предвиђа да ће Правосудна академија бити чувар и једини начин уласка у правосуђе, тиме елиминишући пристрасност приликом запошљавања судија (што је раније наведено као разлог за забринутост од стране ГРЕКО-а). Овај члан је унет у нацрт амандмана по препоруци Венецијанске комисије, која наводи да „би било препоручљиво заштитити Академију од могућег непримереног утицаја, тако што би јој се обезбедио чврст статус унутар Устава“.¹¹

36. Надлежни органи истичу значај усвојених правилника, који су поменути у Извештају о усклађености, за обезбеђивање јасних, непристрасних процедура, односно процедура које су засноване на заслугама за запошљавање судија и председника судова. Поред тога, 17. јануара 2018. године, ВСС је усвојио нови Правилник о програму и начину полагања испита, који уводи још један корак при запошљавању судија – писмени део који се састоји из писаног текста и писаног задатка. Надлежни органи наводе да је оцена добијена на писменом делу преовлађујући критеријум за предлагање кандидата Народној скупштини.¹²
37. Када је у питању транспарентност, предлог за именовање судије кандидата од стране ВСС-а Народној скупштини (са именом кандидата, биографијом и оценом) се објављује на интернет страници ВСС-а. Одлуке ВСС-а које се односе на избор судија на сталну судијску функцију у другостепеним и вишим судовима морају бити образложене (на основу критеријума који су наведени у Пословнику о раду ВСС-а) и објављени у Службеном гласнику.
38. Коначно, када је у питању последњи део препоруке, надлежни органи истичу да када председник суда пређе на другу правосудну функцију, постоји вршилац дужности председника суда док се не одабере нови председник суда. Јавни конкурс за избор председника суда се одмах објављује, како би се осигурало да вршилац дужности краткотрајно обавља ову функцију.
39. ГРЕКО поздравља уставне амандмане који предвиђају искључивање НС из поступка именовања и унапређивања судија и председника судова, али имајући у виду да ови амандмани још увек нису усвојени, ГРЕКО сматра да је ова препорука само делимично спроведена. У том контексту такође сматра да ће запошљавање судија у будућности у многоме зависити од

¹¹ Види фусноту 1, пасус 42.

¹² Надлежни органи даље наводе да, поред вредновања рада кандидата који долазе из редова правосудних помоћника, у обзир треба узети и раније искуство које је претходило правосудном испиту, принцип недискриминације и равномерну заступљеност националних мањина (и знање језика националне мањине).

начина уласка у Правосудну академију и могућег утицаја на овај процес. Међутим, ГРЕКО наводи да је добродошло успостављање критеријума (у складу са наведеним у Извештају о усклађености у том тренутку) који су допуњени правилником који обавезује ВСС да за именовање предлаже кандидате који остваре највише бодова, као и мерама које предвиђају више транспарентности у процедурама именовања и унапређења, иако нису у случају председника судова у потпуности складу са процедуром која је предложена у Извештају о евалуацији. Коначно, по питању вршилаца дужности председника суда, из приложених података се не може закључити да је дошло до спровођења било каквих стварних промена које би обезбедиле да положај председника судова обављају вршиоци дужности што је краће могуће.

40. ГРЕКО закључује да је Препорука V само делимично спроведена.

Препорука VI

41. ГРЕКО је препоручио да систем оцењивања рада судија буде ревидиран: *I. увођењем квалитативнијих критеријума; II. укидањем правила да незадовољавајући резултати вредновања систематски воде ка разрешењу дотичних судија.*
42. ГРЕКО подсећа да ова препорука није била спроведена у тренутку усвајања Извештаја о усклађености. ГРЕКО је признао напоре које су учинили надлежни органи у Србији како би се успоставио добар систем за вредновање рада судија, али је исто тако сматрао да достављени подаци дају само додатно образложење за систем вредновања који је утврђен у Извештају о евалуацији и да су само предузети кораци у виду намере за спровођење препорука. ГРЕКО је сматрао да су представљени критеријуми искључиво квантитативне природе као и да предлог ВСС-а о изменама Закона о судијама (да негативна оцена рада судије не може бити основ за разрешење) није још увек довео до промена.
43. Надлежни органи сада наводе, по питању првог дела препоруке, да Правилник о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова пружа и квалитативне и квантитативне критеријуме. Област квалитативних критеријума оцењује се као проценат укинута одлука у односу на укупан број одлука које су донесене у периоду који се вреднује, док се квантитативни критеријуми односе на број решених предмета од стране судије у односу на очекивану месечну норму. Иако се ови критеријуми нису мењали, систем методологије за пондерисање предмета усвојен је у мају 2017. године, чиме се обавезује комисија за вредновање рада судија и председника судова да обрате пажњу на сложеност одређеног предмета (у погледу тачности и јасности, процедуралних корака, аргументације и образложења). Резултати ове формуле за пондерисање предмета биће доступни када систем буде у потпуности функционалан и спроведен у свим судовима.
44. Када је у питању други део препоруке, у складу са наведеним у Извештају о усклађености, надлежни органи оспоравају изјаву ГРЕКО-а

да незадовољавајући резултати систематски воде ка разрешењу дотичних судија. Према Закону о судијама, непрофесионално обављање судијских функција, које је условљено добијањем незадовољавајуће оцене рада судије, представља само могући разлог за разрешење. Правилник о вредновању предвиђа да се судија, чији је рад оцењен као незадовољавајући, упути на обавезну обуку. Надлежни органи, у овом смислу, истичу веома низак проценат вредновања који за резултат има оцену „не задовољава“ (наиме, само у 0,26% од свих вредновања у периоду од јануара до 21. августа 2018. године¹³), наводећи да се ово не може сматрати значајним ризиком.

45. У међувремену, нацрт Амандмана VIII предвиђа да: „Судија може бити разрешен и због нестручности, ако у значајном броју предмета евидентно не испуњава мерила успешности која прописује и чије испуњавање оцењује Високи савет судства“.¹⁴ У складу са наводима надлежних органа, измене Закона о судијама биће праћене усвајањем амандмана на Устав.
46. ГРЕКО узима у обзир достављене податке. Што се тиче првог дела препоруке, остаје при томе да су достављени критеријуми квантитативне природе и сматра да овај део препоруке није у потпуности спроведен. Када је у питању други део ове препоруке, ГРЕКО поздравља чињеницу да оцена „не задовољава“ не представља озбиљно питање у пракси. ГРЕКО такође истиче и висок број екстремно позитивних оцена у облику „изузетно успешно“¹⁵ (што само по себи може указивати на мањкавости у процесу вредновања). ГРЕКО је спреман да прихвати да оцена „не задовољава“ не води систематски до разрешења (иако члан 62. Закона о судијама указује на другачије). Без обзира на наведено, ГРЕКО је задовољан зато што ће наведено питање бити даље регулисано у процесу уставне реформе, доводећи до одговарајућих промена у Закону о судијама. Имајући у виду да су наведени амандмани у току, сматра се да је овај део препоруке делимично спроведен.
47. ГРЕКО закључује да је Препорука VI делимично спроведена.

Препорука VII

48. ГРЕКО је препоручио: да *1. Етички кодекс за судије буде ефикасно пренесен свим судијама и допуњен даљим писаним смерницама о*

¹³ 12 од 294 редовних вредновања првобитно су имала оцену „не задовољава“. Ова оцена је остала на снази у само 1 од 12 случајева након жалби, у складу са одлуком Комисије Врховног суда (осталих 11 је промењено, у „изузетно успешно“ у 7 случајева и „успешно“ у 4 случаја). Ни у једном од 88 ванредних вредновања није дата оцена „не задовољава“.

¹⁴ Овај амандман је направљен након добијања горенаведеног мишљења Венцијанске комисије које каже: „Важно је да се у Нацрту амандмана у вези са дисциплинском одговорношћу и разрешењем предвиди више детаља. Употребу нејасне терминологије као што је „нестручност“, уколико није ближе дефинисана, треба избегавати и због тога брисати“.

¹⁵ 278 од 294 вредновања су првобитно имала оцену „изузетно успешно“, што је порасло на 285 случајева у односу на 294 случајева након жалбе, а у 86 од 88 ванредних вредновања дата је оцена „изузетно успешно“

етичким питањима – укључујући објашњења, смернице са тумачењем и практичне примере – и редовно ажуриран; // да за све категорије судија буде обезбеђена наменска обука практичне природе и поверљиво саветовање у оквиру правосуђа.

49. ГРЕКО подсећа да је ова препорука била делимично спроведена у тренутку усвајања Извештаја о усклађености. По питању првог дела ове препоруке, ГРЕКО је сматрао да нису предузете никакве мере како би се директно одговорило на разлоге за забринутост, наведене у Извештају о евалуацији. По питању другог дела препоруке, ГРЕКО је констатовао да је програм обуке за судије одговарајући (и да би анализа одлука, које су донете у дисциплинским поступцима, могла да има неку образовну вредност ако се адекватно пренесу и користе током обуке). Међутим, како није био успостављен систем поверљивог саветовања, могло се само закључити да овај део препоруке није у потпуности спроведен.
50. Надлежни органи сада наводе, у вези са првим делом препоруке, да је 4. септембра 2018. године ВСС усвојио нови Пословник о раду Етичког одбора (радно тело у оквиру ВСС-а). Овај нови пословник између осталог поверава Етичком одбору надлежности надзора над применом Етичког кодекса за судије, пружајући писмене смернице са практичним примерима и препорукама, објашњењима и тумачењима стварних и претпостављених кршења одредби Кодекса, предлагањем неопходних измена Кодекса и пружањем појашњења за сваку одредбу у Кодексу за коју се установи да је нејасна или збуњујућа. Када је у питању забринутост ГРЕКО-а да и даље постоји мањак свести о постојању Етичког кодекса и ако је исти објављен и јавно доступан на интернет страници ВСС-а, Етички одбор ће предузети неопходне мере, путем програма обуке за носиоце правосудних функција, који су развијени у сарадњи са Правосудном академијом и у раду са појединачним судијама, да међу њима повећа свест о постојању и садржини Кодекса.
51. Када је у питању други део препоруке, који се односи на део препоруке која се бави поверљивим саветовањем – за коју се сматрало да није спроведена у тренутку усвајања Извештаја о усклађености, надлежни органи наводе да нови Пословник о раду Етичког одбора предвиђа надлежности које обухватају одредбу о пружању поверљивог саветовања о етичким дилемама. Поверљиво саветовање је доступно свим судијама на њихову иницијативу и пружају га чланови Етичког одбора. Надлежни органи наводе да, узимајући у обзир увођење потпуне поверљивости, може се очекивати да ће овакву врсту саветовања судије користити више од закључака који се јавно објављују од стране ВСС-а, а који се односе на етичка питања.

52. ГРЕКО поздравља, када је у питању први део препоруке, чињеницу да Етички одбор има надлежност да пружи додатне писане смернице о етичким питањима, да предлаже измене Кодекса и подиже свест о Кодексу међу судијама. Имајући у виду да ове мере тек треба да буду предузете (још нема писаних смерница, побољшања Кодекса или спроведених активности на тему подизања свести), ГРЕКО не може сматрати да је овај део препоруке ни делимично спроведен. Када је у питању преостали елемент другог дела ове препоруке, слаже се да је давање надлежности Етичком одбору да спроводи поверљиво саветовање корак напред, чак и ако је ГРЕКО склонији мишљењу (у складу са наведеним у Извештају о евалуацији) да такав механизам треба да буде успостављен изван ВСС-а. Како Етички одбор још увек има само додељену надлежност да пружа поверљиво саветовање и како механизам за пружање поверљивог саветовања у пракси још увек није у потпуности оперативан, ГРЕКО сматра да је овај део препоруке само делимично спроведен.
53. ГРЕКО закључује да је Препорука VII само делимично спроведена.

Препорука VIII

54. *ГРЕКО је препоручио: I. промену састава Државног већа тужилаца (ДВТ), посебно искључивањем Народне скупштине из избора његових чланова, обезбеђујући да значајан део његових чланова буду тужиоци изабрани од стране својих колега, и укидањем чланства представника извршне и законодавне власти по службеној дужности; II. предузимање одговарајућих мера за даљи развој улоге Државног већа тужилаца као стварно самоуправног тела које делује проактивно и транспарентно.*
55. ГРЕКО подсећа да је ова препорука била делимично спроведена у тренутку усвајања Извештаја о усклађивању. Први део ове препоруке очекује реформу Устава која је неопходна за њено спровођење. Када је у питању други део препоруке, ГРЕКО је сматрао да различите мере¹⁶ о којима је извештавано, представљају прикладан одговор на разлоге за забринутост који су наведени у Извештају о евалуацији, и са задовољством очекивао процену напретка у наредном извештају, нарочито када је у питању успостављање праксе транспарентнијег и проактивнијег деловања ДВТ-а, као самоуправног тела.
56. Надлежни органи сада наводе, у погледу првог дела препоруке, да горе поменути амандмани на Устав предвиђају да нови Високи савет тужилаца (ВСТ, промењени случајевима политичког мешања у рад јавних тужилаца,

¹⁶ Мере о којима је извештавано укључују образложење вишегодишњег стратешког плана, различите активности за изградњу капацитета, измене Закона о Државном већу тужилаца (ДВТ) који омогућава јавност седница и јавност аката ДВТ-а путем сајта, измене Пословника о раду ДВТ-а (у смислу јавног одговора ДВТ-а

спецификација и стандардизација оперативних радних процедура и унапређење ефикасности ДВТ-а), између осталог и формирање Повереника за самосталност у случајевима политичког и другог недозвољеног утицаја и подизање свести о постојању овог Повереника. назив ДВТ) буде састављен од десет чланова, од којих су четири јавни тужиоци (заменици јавних тужилаца) са једнаком заступљеношћу свих нивоа тужилаштва (које бирају њихове колеге) и четири истакнута правника (које бира Народна скупштина), уз учешће врховног јавног тужиоца и министра задуженог за правосуђе као чланова по службеној дужности.

57. Када је у питању други део препоруке, надлежни органи наводе измењени Пословник о раду, вишегодишњи стратешки план и формирање Повереника за самосталност у случајевима политичког и другог недозвољеног утицаја.¹⁷ У 2017. и 2018. години, горе поменути Повереник је издао 8 мишљења и једну препоруку за наводе о политичком притиску на јавне тужиоце. Покренуо је и иницијативе које су предузете како би се проценила рањивост самосталности и интегритета заменика јавних тужилаца. Поред тога, у истом периоду, одржано је осам радионица за око 180 тужилаца о начину пријављивања недозвољеног утицаја на њихов рад.¹⁸ На крају, надлежни органи извештавају о различитим радним групама које је успоставио ДВТ (нпр. за надзор над законима о правосуђу, за едукативне програме, за измену прописа о дисциплинским поступцима), о првом годишњем радном плану за 2018. годину на основу вишегодишњег стратешког плана, о предлогу за план организације људских ресурса за 2018. годину, о Правилнику о унутрашњој организацији и систематизацији радних места које је усвојио ДВТ и повећању броја радних места заменика јавних тужилаца на 780 (повећање од 14% од укупног броја заменика јавних тужилаца у Србији), конкурсима које је организовао ДВТ како би се попунила ова радна места као и тзв. „Функционална анализа“ тужилачког система, коју спроводи Мултидонаторски фонд за подршку владавини права у Србији, и која је у току.
58. Када је у питању први део препоруке, ГРЕКО сматра да Нацрт амандмана на Устав који предвиђа да НС бира четири од десет чланова ДВТ-а представља велики напредак у односу на тренутну ситуацију (где НС

¹⁷ Наводи се да је Повереник, између осталог, задужен да истиче акта и/или пропусти који угрожавају самосталност и интегритет тужилаштва, да предлаже мере Савету у сврху оснаживања самосталности и интегритета и да обавештава Савет и јавност о постојању политичког и неког другог недозвољеног утицаја на рад јавног тужилаштва.

¹⁸ Ове радионице су организоване од стране ЕУ/Хоризонталног програма помоћи Савета Европе „Оснаживање правних гаранција за независно и непристрасно судство“.

бира осам од 11 чланова, док су остали чланови по службеној дужности), нарочито уколико се узме у обзир да НС више неће бити одговорна за постављање заменика јавних тужилаца и јавних тужилаца (видети ниже следеће препоруке). Међутим, наводи се да амандмани не испуњавају све захтеве из препоруке и посвећеност Владе, у складу са Националном стратегијом за реформу правосуђа и Акционим планом за Поглавље 23, који наводе изузеће НС у процесу избора чланова у ДВТ.¹⁹ ГРЕКО наводи да се само четири тужиоца од десет чланова бира од стране својих колега и да чланство представника извршне власти, по службеној дужности, ипак остаје на снази, (и ако се укида чланство представника законодавне власти по службеној дужности, што је похвално). Као и у свим случајевима где амандмани нису још увек усвојени, ГРЕКО може само да сматра да је овај део препоруке делимично спроведен.

59. Што се тиче другог дела препоруке, ГРЕКО прихвата да су предузете и да се још увек предузимају одговарајуће мере, у складу са захтевима у препоруци, али такође наводи да процес реформе још увек није завршен. ГРЕКО охрабрује ДВТ да настави са ојачавањем своје улоге (нпр. даљим унапређивањем транспарентности свог рада и комуникација у вези са својим радом, укључујући део који се односи на одлуке о именовању, у складу са ниженаведеном препоруком, поступајући по мишљењу Повереника за самосталност у случајевима: политичког и другог недозвољеног утицаја, усвајањем пословника о раду за Повереника, бржим попуњавањем радних места у тужилаштвима путем јавних конкурса, наставком унапређења капацитета у области људских ресурса и буџетског планирања, итд.) и да настави да обавештава ГРЕКО о даљем напретку у овом погледу, такође у светлу мера којеће бити предузете након „Функционалне анализе“ тужилаштва која је тренутно у току. ГРЕКО, такође, сматра да је овај део препоруке делимично спроведен.
60. ГРЕКО закључује да је Препорука VIII делимично спроведена.

Препорука IX

61. *ГРЕКО је препоручио реформу процедуре за запошљавање и унапређивање јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, нарочито искључењем Народне скупштине из процеса, ограничавајући дискрецију Владе и обезбеђујући да се одлуке доносе на основу јасних и објективних критеријума на транспарентан начин и да положај јавних тужилаца (тј.*

¹⁹ Види Националну стратегију реформе правосуђа у Републици Србији (2013-2018) која је усвојена 2013. године и која наводи искључење НС из процеса за избор чланова ДВТ-а: <https://www.mpravde.gov.rs/en/vest/3394/the-national-judicial-reform-strategy-for-the-period-2013-2018-.php> и Акциони план за Поглавље 23 који наводи „без учешћа Народне скупштине (изузев искључиво деклараторне улоге)“, види: <https://mpravde.gov.rs/files/Action%20plan%20Ch%2023.pdf>.

руководилаца тужилаштва) обављају вршиоци дужности само кратко време.

62. ГРЕКО подсећа да ова препорука није спроведена у тренутку усвајања Извештаја о усклађености. Премда има разумевања да предстојећа уставна реформа спречава спровођење неких елемената препоруке (поготово искључивање НС из процеса), ГРЕКО је истакао да критеријуми које користи ДВТ за запошљавање и унапређење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца и даље нису јасни. Штавише, ништа није указивало да је дискреционо право Владе у овом процесу ограничено или да се радна места јавних тужилаца (руководилаца тужилаштва) попуњавају на сталној основи.
63. Надлежни органи сада извештавају да Нацрт амандмана Устава (амандмани XXII и XXIV) предвиђа да заменике јавних тужилаца, ДВТ бира доживотно, а јавне тужиоце (т.ј. руководиоце тужилаштва) на период од шест година. Уз изузетак поступка избора Врховног јавног тужиоца (који се бира већином од три петине свих народних посланика у НС, такође на период од шест година), тако да ће НС у будућности бити у потпуности искључена из процеса запошљавања и унапређивања јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца и Влада више неће бити укључена у овај процес.
64. Како би се осигурало да су одлуке засноване на јасним и објективним правилима и процедурама за одабир, Нацрт амандмана на Устав предвиђа да је Правосудна академија једини начин уласка у тужилаштво (и да је само могуће изабрати лица за заменике јавних тужилаца која се постављају први пут, искључиво уколико су успешно прошла почетну обуку на Правосудној академији). Иако се очекује усвајање амандмана, ДВТ је уложио додатне напоре да унапреди систем избора заменика јавних тужилаца у оквиру постојећег уставног оквира усвајањем (7. септембра 2017. године) новог Правилника о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања за заменика јавног тужиоца који се први пут бира на место јавног тужиоца, који између осталог прописује програм и начин полагања испита за кандидате (од којег су као изузетак ослобођени полазници који су завршили Правосудну академију) и мерила за оцењивање резултата.
65. Надлежни органи извештавају да се избор заменика јавног тужиоца и јавног тужиоца редовно објављује, укључујући ранг листу кандидата са оценом на испиту коју је кандидат остварио и оцену рада.
66. Извештава се да 19 од 90 јавних тужилаца (т.ј.руководилаца тужилаштва) тренутно врши функцију вршиоца дужности. Постављање (на место вршиоца дужности) може да траје до годину дана, што указује да

вршење функције вршиоца дужности јавних тужилаца траје само кратак временски период.

67. ГРЕКО поздравља Нацрт амандмана на Устав који се односи на део препоруке (у погледу искључивања НС и ограничавања дискреционог права Владе, мада у погледу последње тачке, ГРЕКО наводи да ће много тога зависити од утицаја на процедуру избора у Правосудној академији, када ова установа постане једини пут за улазак у тужилаштво). Како ови амандмани још нису усвојени, ГРЕКО закључује да је овај део препоруке делимично спроведен. Када је у питању део препоруке који обезбеђује да се одлуке доносе на основу јасних и објективних критеријума и на транспарентан начин и да се радна места јавних тужилаца попуњавају вршиоцима дужности само кратак временски период, ГРЕКО наводи да нису достављени нови подаци (како је Правилник већ наведен у Извештају о усклађености, и чини се да је и даље могуће унапређивање заменика јавних тужилаца, чак и ако нису у питању најбоље рангирани кандидати, без обавезе достављања додатног образложења, као и да нема стварних промена које су спроведене како би се осигурало да се места руководиоца попуњавају вршиоцима дужности само на кратак период).
68. ГРЕКО закључује да је Препорука IX само делимично спроведена.

Препорука X

69. *ГРЕКО је препоручио да систем оцењивања рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца буде ревидиран: I. ревидирањем квантитативних показатеља и обезбеђивањем да критеријуме за вредновање чине углавном квалитативни показатељи и II. укидањем правила да незадовољавајући резултати систематски доводе до разрешења и обезбеђивањем да тужиоци имају одговарајуће могућности да допринесу процесу вредновања.*
70. ГРЕКО подсећа да је ова препорука била делимично спроведена у тренутку усвајања Извештаја о усклађености. ГРЕКО је сматрао да први део препоруке није спроведен, имајући у виду да није било извештавања о променама у критеријумима за вредновање, који у великој мери зависе од квантитативних мерила. Други део препоруке се сматрао делимично спроведеним, имајући у виду да је ГРЕКО задовољан додатним појашњењима које су доставили надлежни органи (иако није дошло до промена од усвајања Извештаја о евалуацији) у вези са правом на жалбу тужилаца против оцене и могућности захтевања другостепеног вредновања, што пружа тужиоцима могућност да буду саслушани пре доношења коначне оцене. У овом контексту, сматра се, да је добродошло пружање додатних могућности тужиоцима да допринесу

својом вредновању рада, нпр. коментарисањем првог нацрта одлуке о вредновању као и могућност да буду саслушани у поступку. Даља објашњења надлежних органа (између осталог да незадовољавајућа оцена не доводи систематски до разрешења) нису у потпуности уклонила поводе за забринутост ГРЕКО-а тако да је ГРЕКО поздравио намеру надлежних органа да изврши ревизију Правилника о вредновању, која би у обзир узела поводе за забринутост које је исказао ГРЕКО.

71. Надлежни органи сада наводе да је, када је у питању први део препоруке, на седници одржаној 24. јула 2018. године, ДВТ одлучио да формира радну групу за припрему нацрта измена за важећи Правилник о критеријумима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, у сврху обезбеђивања високог нивоа јасности, објективности и униформности система за оцењивање. Рад ове групе иде у складу са уставним изменама које су у току, како би се хармонизовао Правилник са текстом Нацрта амандмана XXIV који се односи на други део препоруке, наводећи: „Заменик јавног тужиоца може бити разрешен и због нестручности, ако у значајном броју предмета не испуњава мерила успешности која прописује и чије испуњавање оцењује Високи савет тужилаца,” што намеће већи терет доказа. Радна група ће осигурати да нови Правилник укључи и квалитативне критеријуме за вредновање како би се проценио јасан и константно низак ниво квалитета рада (у складу са првим делом препоруке).
72. Када је у питању други део препоруке, надлежни органи оспоравају да незадовољавајућа оцена систематски води ка разрешењу. Даље објашњавају да члан 92. Закона о јавном тужилаштву прописује да нестручно обављање тужилачке функције може бити ваљан разлог за разрешење. Члан 93. даље прописује шта се сматра нестручним радом додајући да је ово повезано са оценом “не задовољава” приликом оцене рада тужиоца. У складу са чланом 8 важећег Правилника о критеријумима за вредновање рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца оцена „не задовољава” прво води до писменог упозорења, где јавни тужилац који спроводи вредновање има обавезу да предложи мере како би се отклонили недостаци који су идентификовани у раду (заменика) јавног тужиоца чији се рад оцењује. Ово најчешће обухвата захтев за упућивање на обавезну обуку у Правосудној академији и ванредно вредновање након завршетка обуке, пружајући могућност поправљања оцене у складу са чланом 10(3)(5) важећег правилника. У периоду од 1. јануара 2018. године, до октобра 2018. године, сви од 71 јавних тужилаца и 19 вршилаца дужности јавних тужилаца добили су оцену „Изузетно успешно обавља јавнотужилачку функцију” (и ниједно лице није добило оцену слабију од те) и 89% заменика јавних тужилаца је добило сличну оцену, а 1% је добио оцену „успешно обавља јавнотужилачку функцију” и нико

није добио оцену „не задовољава“. Иако важеће одредбе не воде до систематског разрешавања у случају резултата који не задовољавају, Министарство правде предвиђа свеобухватне измене законодавства, након усвајања амандмана на Устав. У процесу израде нацрта нових законодавних решења, посебна пажња ће бити посвећена осигуравању да прописи не омогућују да оцена која не задовољава доводе систематски до разрешења.

73. Када је у питању последњи део препоруке, надлежни органи наводе да је процедура вредновања, углавном, осмишљена како би се одржао конструктиван дијалог са јавним тужиоцима (заменицима јавних тужилаца) чији се рад оцењује. У ову сврху, одредбе вредновања укључују учешће јавних тужилаца током целокупног процеса, укључујући право да провере материјал за вредновање и да доставе примедбе, омогућујући тиме другостепено вредновање, право да доставе податке о отежавајућим околностима које су утицале на њихов рад и право на разговор. У самој процедури разрешавања, чланови 95. и 96. Закона о јавном тужилаштву предвиђају да јавни тужиоци или заменици јавних тужилаца могу доставити примедбе на сваку одлуку коју донесе ДВТ, да доставе против-аргументе (директно или путем овлашћеног заступника) када су у питању наводи који су изречени против њега/ње и да поднесу жалбу Уставном суду у року од 30 дана од дана доношења одлуке. Ова могућност подношења жалбе је укључена у Нацрт амандмана Устава (Амандман XXIV) који наводи: „Против одлуке Високог савета тужилаца о престанку функције, заменик јавног тужиоца има право на жалбу Уставном суду, која искључује право на уставну жалбу.“
74. ГРЕКО узима у обзир податке који су достављени. Када је у питању први део препоруке, поздравља ревизију критеријума коју врши Радна група. Међутим, како до овога још увек није дошло, ГРЕКО може само да закључи да је овај део препоруке и даље само делимично спроведен. Што се тиче другог дела препорука, слична ситуација је као и са судијама (видети горе у препоруци VI) тако да ГРЕКО поздравља податак који показује да оцена „не задовољава“ заправо не представља озбиљно питање у пракси (иако ГРЕКО опет запажа изузетно висок број екстремно позитивних оцена „изузетно успешно обавља јавнотужилачку функцију“;²⁰ што може само по себи указивати на мањкавости у процесу вредновања) и спреман је да прихвати да оцена „не задовољава“ не доводи системски до разрешења (премда члан 92. Закона о јавном тужилаштву предвиђа другачије²¹).

²⁰ 278 од 294 вредновања је првобитно имало оцену „изузетно успешно“, што је порасло на 285 случајева у односу на 294 случаја након жалбе, а у 86 случајева од 88 ванредних вредновања, дата је оцена „изузетно успешно“.

²¹ Члан 92, Закона о јавном тужилаштву наводи: „Јавни тужилац и заменик јавног тужиоца разрешавају се (...) кад нестручно врши функцију ...“, што је у члану 93 повезано са оценом

Међутим, ГРЕКО изражава своје задовољство чињеницом да ће се ова питања даље разматрати након процеса уставне реформе, што ће довести до даљих измена Закона о јавном тужилаштву. Како амандмани још нису усвојени, ГРЕКО сматра да је овај део препоруке само делимично спроведен.

75. ГРЕКО закључује да је Препорука X само делимично спроведена.

Препорука XI

76. *ГРЕКО је препоручио: I. да Етички кодекс за јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца буде ефикасно пренесен свим тужиоцима и допуњен даљим писаним смерницама о етичким питањима – укључујући објашњења, смернице са тумачењем и практичне примере – и да буде редовно ажуриран; II. да за све категорије тужилаца буде обезбеђена наменска обука практичне природе и поверљиво саветовање у оквиру тужилаштва.*

77. ГРЕКО подсећа да је ова препорука била делимично спроведена у тренутку усвајања Извештаја о усклађености. Када је у питању други део препоруке, ГРЕКО је узео у обзир да су обуке на тему етике одржаване редовно од стране Правосудне академије као и саветодавну улогу Етичког одбора ДВТ-а. Тако да је ГРЕКО сматрао да је овај део препоруке делимично спроведен, подсећајући надлежне органе да је у Извештају о евалуацији јасно изражен став да се да предност да ову саветодавну улогу имају искусни јавни тужиоци изван ДВТ-а, како би се јасно одвојили саветодавни и дисциплинарни системи. Када је у питању први део препоруке, сматрало се да поред горе наведених, нису предузете друге мере како би се ефикасно пренео Етички кодекс. Даље је ГРЕКО узео у обзир надлежности Етичког одбора да пружа смернице, али је такође навео да такве смернице још увек нису пружене. Стога је закључио да је овај део препоруке такође делимично спроведен.

78. Надлежни органи сада извештавају, у вези са другим делом препоруке, да се обуке о етици организују редовно и континуирано од стране Правосудне академије за све категорије заменика јавних тужилаца и јавних тужилаца, са минимум четири семинара годишње. У 2017. години, обучено је 85 заменика јавних тужилаца, јавних тужилаца и тужилачких помоћника, што је праћено обуком за још 78 лица у 2018. години (до октобра 2018. године). Поред тога, ДВТ је усвојило нови Пословник на седници одржаној 24. јула, 2018. године који између осталог поверава Етичком одбору (као *ad hoc* радном телу ДВТ-а које има пет чланова) пружање поверљивог саветовања јавним тужиоцима и заменицима јавних

тужилаца. Када је у питању први део препоруке, поред горе поменутих активности које се односе на обуке, током којих је полазницима дат Етички кодекс, у горе поменутом Пословнику, Етичком одбору је такође поверено промовисање професионалне етике и пружање смерница са практичним примерима о етичким питањима.

79. Када је у питању други део препоруке, као и у Извештају о усклађености, ГРЕКО узима у обзир податке који су достављени, а који се односе на активности у вези са обукама и саветодавном улогом Етичког одбора. Упркос усвојеном новом Пословнику о раду, није извештавано о новим променама када је у питању пружање поверљивог саветовања имајући у виду да је већ наведено у Извештају о усклађености да ће ову улогу имати Етички одбор, тако да ГРЕКО сматра да је наведено само још јасније истакнуто овога пута. Према томе, ГРЕКО може само да закључи да је овај део препоруке и даље делимично спроведен. ГРЕКО још једном истиче свој јасно изражен став у погледу тога да се поверљиво саветовање пружа изван структуре ДВТ-а, чиме би се потпуно одвојили саветодавни и дисциплинарни системи. Када је у питању први део препоруке, на основу достављених података, делује као да нису предузете друге мере, поред горе поменутих активности које се односе на одржавање обука и које су предузете како би се пренео Етички кодекс, нити да су израђене писмене смернице (не узимајући у обзир да је ова улога додељена Етичком одбору) или да су предузете било какве друге мере којим се предвиђа унапређење Кодекса. Тако да овај део препоруке остаје делимично спроведен.

80. ГРЕКО закључује да је Препорука XI и даље делимично спроведена.

У односу на све категорије

Препорука XII

81. *ГРЕКО је препоручио даље развијање правила о сукобу интереса и повезаним питањима која се примењују за народне посланике, судије и тужиоце, између осталог, оних која се односе на дефиницију управљања сукобом интереса, истовремено вршење неколико јавних функција и секундарних активности, извештаје о имовини (опсег, обелодањивање информација и контрола) и санкције.*

82. ГРЕКО подсећа да ова препорука није била спроведена у тренутку усвајања Извештаја о усклађености. ГРЕКО је такође узео у обзир измене које су биле укључене у нови Нацрт закона о агенцији за борбу против корупције (АБПК), и сматрао да неке од предвиђених измена иду у добром правцу, али је такође навео да неколико повода за забринутост нису још увек били решени. У сваком случају, Нацрт закона о АБПК није

добио потврду Министарства правде и Владе, тако да је ГРЕКО сматрао да ова препорука није ни делимично спроведена.

83. Надлежни органи сада наводе да је Нацрт закона о АБПК-у замењен новим Нацртом закона о спречавању корупције, који је био предмет јавне расправе у периоду од јула до августа 2018. године и накнадне експертске анализе (од стране бившег председника ГРЕКО-а) у октобру 2018. године. На основу ове анализе, дошло је до унапређења Нацрта закона, о чему је накнадно одржана јавна расправа (у марту 2019. године).
84. У складу са наводима надлежних органа, АБПК ће израдити даље смернице за спречавање сукоба интереса, у складу са Законом о спречавању корупције, када исти буде усвојен.
85. ГРЕКО узима у обзир процес израде Нацрта новог закона о спречавању корупције и смернице које ће бити израђене накнадно, а које се односе на спречавање сукоба интереса. ГРЕКО треба детаљно да анализира одредбе закона, када буде усвојен, како би се проверило да ће закон решити поводе за забринутост који су наведени у Извештају о евалуацији. Имајући у виду да закон и даље може претрпети додатне значајне измене, ГРЕКО још увек не може сматрати да је ова препорука делимично спроведена.
86. ГРЕКО закључује да Препорука XII није спроведена.

Препорука XIII

87. *ГРЕКО је препоручио даље јачање Агенције за борбу против корупције у спречавању корупције и у спречавању и решавању сукоба интереса у односу на народне посланике, судије и тужиоце, између осталог: /I. предузимањем одговарајућих мера како би се обезбедио адекватан степен независности и обезбеђујући адекватне финансијске и кадровске ресурсе; /II. давањем надлежности и права Агенцији, која би обухватила, на пример, право на непосредан приступ подацима код других органа јавне власти, право на деловање по анонимној жалби и на властиту иницијативу, и право на подношење кривичних пријава, иницирање прекршајног поступка и покретање иницијативе за дисциплински поступак.*
88. ГРЕКО подсећа да ова препорука није била спроведена у тренутку усвајања Извештаја о усклађености. ГРЕКО је узео у обзир да је у току била припрема новог закона о АБПК-у и садржана решења која је нацрт закона нудио у циљу отклањања повода за забринутост истакнутих у извештају од стране ГРЕКО-а, међутим, имајући у виду да Нацрт закона није добио потврду Министарства правде или Владе, ГРЕКО није био у могућности да процени да ли је ова препорука испуњена или не.

89. Надлежни органи сада наводе, у погледу другог дела препоруке да ће Нацрт закона о спречавању корупције (у складу са горе наведеним, видети препоруку XII) у великој мери проширити и ојачати улогу АБПК-а, укључујући давање надлежности да врши процену ризика од корупције за Нацрте закона; да доставља мишљења о нацртима закона, који уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области борбе против корупције, и спровођењу Закона о спречавању корупције који ће ускоро бити усвојен као и да ближе регулише услове који се односе на активности лобирања у складу са недавно усвојеним Законом о лобирању.²²
90. Када је у питању приступ подацима, Нацрт закона предвиђа да надлежни органи морају омогућити АБПК-у директан приступ свим електронским базама података које чувају. Уколико није могуће пружити такав приступ, надлежни органи ће доставити сва документа и податке којим располажу у року од 15 дана након датума пријема писаног и образложеног захтева АБПК-а. АБПК може добити податке од банака, финансијских институција и других правних лица у сврху провере извештаја о имовини, али само уз сагласност функционера који је предмет упита, и може, у складу са новим Законом о спречавању прања новца и финансирања тероризма (који је ступио на снагу 1. априла 2018. године) – започети поступак по коме ће Управа за спречавање прања новца прикупити неопходне податке (уколико постоји основ за сумњу на корупцију као предикативно кривично дело за прање новца). Прикупљене податке, АБПК може тражити од Управе (међутим управа може одбити такав захтев).
91. Нацрт закона о спречавању корупције даље пружа АБПК-у надлежност да поступа по анонимним представкама (чл. 87-91. Нацрта закона) уколико достављени подаци изазивају сумњу у постојање корупције као и по службеној дужности (Члан 92. Нацрта закона). Овај нацрт такође предвиђа да АБПК може доставити мишљење о стању корупције у одређеним органима јавне управе, дајући препоруке органу јавне власти са конкретним мерама ради отклањања идентификованих недостатака (члан 90. Нацрта закона).
92. У складу са чланом 6. Нацрта закона јасно се наводи да АБПК може да подноси кривичне пријаве, захтеве за покретање прекршајног поступка и иницијативе за покретање дисциплинског поступка и тако мора поступати када у току спровођења активности установи да постоји разумни основ за сумњу да је почињено кривично дело, које може бити

²²У складу са описаним у препоруци III (пасуси 21-22), надлежности АБПК у складу са Законом о лобирању обухватају вођење регистра лобиста, праћење активности лобирања, пружање обавезних обука о лобистима, доношење Кодекса понашања за све стране које су под утицајем активности лобирања и доношење правилника за функционере (укључујући и народне посланике) о форми, садржају и начину извештавања о контактима са лобистима.

предмет кривичног гоњења по службеној дужности или да је дошло до прекршаја или кршења фидуцијарних дужности које проистичу из радног односа.

93. Када је у питању први део препоруке, надлежни органи наводе да ће нове надлежности АБПК-а бити праћене додатним финансијским ресурсима (који ће омогућити оснаживање људских ресурса у АБПК-у). У ову сврху, члан 4. Нацрта закона о спречавању корупције предвиђа да годишња средства за несметан рад АБПК-а која се издвајају у буџету Републике Србије морају бити довољна како би се осигурала ефикасност и потпуна независност Агенције. Поред средстава из државног буџета, која омогућавају додатна средства за покривање трошкова спровођења новог Закона о лобирању, овај закон такође предвиђа и мали додатни приход за АБПК од спровођења предвиђених обука за лобисте. Коначно, Нацрт закона такође предвиђа јачање улоге директора АБПК-а и деполитизацију професионализацију Савета АБПК-а, који надзире рад Директора.
94. ГРЕКО поздравља достављену информацију, која прати предлоге описане у Извештају о евалуацији. Даља прилагођавања могу бити неопходна, нпр. у смислу одредби о средствима која су издвојена за АБПК, самосталности АБПК-а, приступа подацима које чувају органи јавне власти и положаја Савета и директора Агенције. Међутим, на основу података које су доставили надлежни органи (који не укључује Нацрт закона као такав), делује да ће Нацрт закона решити одређени број повода за забринутост које је истакао ГРЕКО у Извештају о евалуацији. Поред тога, имајући у виду да Влада још увек није потврдила Нацрт закона, и да се Нацрт закона може још увек изменити у значајној мери, ГРЕКО не може да закључи да је ова препорука делимично спроведена.
95. ГРЕКО закључује да Препорука XIII није спроведена.

III - ЗАКЉУЧЦИ

96. Имајући у виду горе наведено, ГРЕКО закључује да Србија није задовољавајуће спровела или није на задовољавајући начин поступила по било којој од тринаест препорука које су садржане у Извештају о четвртном кругу евалуације. Десет препорука је делимично спроведено и три нису спроведене.
97. Препоруке I, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X и XI делимично су спроведене, а препоруке II, XII и XIII нису спроведене.
98. У односу на народне посланике, направљен је велики корак напред усвајањем новог закона о лобирању. Уколико се спроведе као што је

предвиђено, овај закон ће представљати велики помак у повећању транспарентности контаката народних посланика са лобистима. Ипак, неопходна је одлучнија акција: усвајање Кодекса о понашању за народне посланике треба да буде приоритет, као и даље мере за унапређење транспарентности законодавног процеса, како би се омогућили адекватни временски оквири и расправе о нацрту законодавства и избегла употреба хитних поступака приликом доношења закона, изузев у изванредним околностима.

99. Када су у питању судије и тужиоци, ГРЕКО наводи да су у току уставне реформе, које утичу на испуњење неколико препорука које су претходно наведене. ГРЕКО је изразио забринутост због тешког окружења у ком се води процес консултација, где су се различите невладине организације, укључујући и Удружење судија и тужилаца Србије повукле из процеса као и због критика не само ових организација већ и Консултативног већа европских судија на неке од аспеката Нацрта амандмана Устава.²³ Узимајући у обзир значај реформи и без обзира на позитивно мишљење Венецијанске комисије, ГРЕКО може само да охрабри надлежне органе у Србији да не штеде напоре у осигуравању да амандмани Устава имају највећу могућу основу за подршку, при томе, осигуравајући да ће коначни амандмани Устава бити у складу са ГРЕКО препорукама и преузетим обавезама Владе у погледу састава Високог савета судства и Државног већа тужилаца. Даље, када су у питању судије и тужиоци, ГРЕКО очекује да се уложи више напора у систем вредновања рада судија и очекује резултате рада Радне групе у оквиру Државног већа тужилаца у изради нацрта измена и допуна важећег Правилника о критеријумима за вредновање. Како у случају судија тако у случају тужилаца, неопходно је предузимати даље мере како би се ефикасно пренео Етички кодекс судијама и тужиоцима, и како би се доставиле смернице и пружало поверљиво саветовање.
100. Коначно, када је у питању Нацрт закона о спречавању корупције, чије је усвајање неопходно како би се променили прописи који регулишу сукоб интереса и друга питања која се примењују на народне посланике, судије и тужиоце и како би се ојачала улога АБПК-а, ГРЕКО поздравља развој Нацрта закона и пружање експертског мишљења о овом нацрту. Имајући у виду да ГРЕКО-у није достављен текст нацрта закона и да Нацрт закона још увек може бити предмет даљих измена, ГРЕКО не може да закључи да је учињен значајан напредак у овом смислу и подстиче надлежне органе у Републици Србији да усвоје Нацрт закона што је пре могуће, уз

²³ Види, између осталог, мишљење Бироа КВЕС о компатибилности нових предложених амандмана Устава Републике Србије који се односе на уређење правосуђа са европским стандардима: <https://rm.coe.int/opinion-on-the-newly-proposed-amendments-to-the-constitution-of-the-re/168090751b>

одређена прилагођавања (у складу са горе наведеним).

101. Имајући у виду горе наведено, и упркос чињеници да није спроведена ниједна препорука, ГРЕКО закључује да се свеукупан ниво усклађености не може више сматрати „глобално незадовољавајућим“ у смислу измењеног члана 31. став 8.3 ГРЕКО Пословника о раду. ГРЕКО охрабрује надлежне органе у Србији да наставе да улажу даље напоре у спровођењу ГРЕКО препорука и позива шефа делегације Републике Србије да достави додатне податке који се односе на спровођење препорука I – XIII, најкасније до 31. децембра 2019. године.
102. На крају, ГРЕКО позива надлежне органе Републике Србије да одобре, што је пре могуће, објављивање овог извештаја, да се изврши превод на национални језик и да се извештај јавно објави.