



Groupe d'Etats contre la corruption  
*Group of States against corruption*



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

**ГЕНЕРАЛНА ДИРЕКЦИЈА I – ПРАВНИ ПОСЛОВИ**  
**ОДЕЉЕЊЕ ЗА ПРОБЛЕМЕ КРИМИНАЛИТЕТА**

Стразбур, 23. јун 2006.

**Греко Евал I-II Реп (2005) 1Е**  
**Евалуациони извештај I-II (2005) 1Е**

**Заједничка евалуација Првог и Другог круга евалуације**

**Евалуациони извештај о Републици Србији**

Усвојен од стране ГРЕКО-а  
на 29. пленарном састанку  
(Стразбур, 19-23. јуни 2006. године)

## УВОД

1. Државна заједница Србија и Црна Гора постала је чланица ГРЕКО-а 1. априла 2003. године, односно по завршетку Првог круга евалуације. Након референдума организованог у Црној Гори 21. маја 2006. године и декларације о независности коју је Народна скупштина Црне Горе усвојила 3. јуна 2006. године и према члану 60. Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора, државна заједница Србија и Црна Гора престала је да постоји. Сходно томе, Република Србија је постала сукцесор Србије и Црне Горе. Република Србија подрвгнута је поступку заједничке евалуације, која је обухватила теме из Првог и Другог круга евалуације (види тачку 3). Евалуациони тим ГРЕКО-а (у даљем тексту: "ГЕТ") чинили су господин Казимир Аберг, директор за међународне послове, шеф кабинета генералног директора Бироа за борбу против привредног криминала (Шведска); господин Јорн Гравесен, главни детектив-наредник криминалистичке полиције, јавни тужилац за тешке облике криминала (Данска); госпођа Анка Журма, главни тужилац из Службе за међународну сарадњу Националног тужилаштва за борбу против корупције (Румунија), и господин Кестутис Заборскас, шеф Одељења за аналитику Специјалне истражне службе (Литванија). ГЕТ је у овом саставу и уз присуство представника Секретаријата Савета Европе, боравио у посети Републици Србији (у даљем тексту: "Србија"), у периоду од 12. до 17. септембра 2005. године. Пре посете, експертима ГЕТ-а достављени су одговори на Евалуациони упитник (документи: Греко Евал I-II (2004) 3Е Евал I – Први део и Греко Евал I-II (2004) 3Е Евал II – Други део), примерци одговарајућих закона, као и остала документација.
2. Током своје посете Београду, чланови ГЕТ-а састали су се са званичницима следећих државних органа: а) државне заједнице: Скупштине државне заједнице, Савета министара, Службе за организацију и положај државне управе, Министарства за људска и мањинска права, Министарства одбране; б) Републике Србије: Министарства правде, Народне скупштине, Владе, Министарства унутрашњих послова, Генералног инспектора (Министарство унутрашњих послова), као и са тужиоцима, судијама, представницима Министарства финансија, Министарства за државну управу и локалну самоуправу, Републичког секретаријата за законодавство, Извршног већа Војводине, Скупштине града Београда, Сталне конференције градова и општина, Министарства здравља, Министарства за капиталне инвестиције, Министарства трговине, Агенције за приватизацију, Републичког одбора за решавање о сукобу интереса, Управе царине, Управе за јавне набавке, Пореске управе, Повереником за информације од јавног значаја, Савета за борбу против корупције, Агенције за привредне регистре. Поред тога, чланови ГЕТ-а састали су се и са представницима следећих невладиних институција: Адвокатске коморе, Приватног удружења рачуновођа, Привредне коморе, Уније послодаваца, медија и Транспарентности Србија.
3. Подсећамо да се, у складу са чланом 10.3. свог Статута, ГРЕКО сагласио да:
  - први круг евалуације обухвати следеће теме:
    - ❖ **Независност, специјализованост и средства којима располажу национални органи ангажовани на спречавању и борби против**

**корупције<sup>1</sup>**: Руководeћи принцип бр. 3 (у даљем тексту: "РП 3": органи надлежни за спречавање, истраживање, кривично гоњење и осуђивање кривичних дела корупције: правни статус, овлашћења, начини прикупљања доказа, независност и аутономија); Руководeћи принцип бр. 7 (у даљем тексту "РП 7": лица или органи специјализовани за борбу против корупције, расположива средства);

❖ **Обим и степен имунитета<sup>2</sup>**: Руководeћи принцип бр. 6 (у даљем тексту: "РП 6": имунитет од истраге, кривичног гоњења и осуђивања за корупцију); и

▪ други круг евалуације обухвати следеће теме:

❖ **Имовинска корист прибављена од корупције<sup>3</sup>**: Руководeћи принципи бр. 4 (трајно и привремено имовинске користи од корупције) и бр. 19 (повезаност корупције са прањем новца/организованим криминалом), како су употпуњени за чланове који су ратификовали Кривичноправну конвенцију о корупцији (ЕТС 173), по члану 19. став 3, као и по члановима 13. и 23. Конвенције;

❖ **Државна управа и корупција<sup>4</sup>**: Руководeћи принципи бр. 9 (државна управа) и бр. 10 (функционери);

❖ **Правна лица и корупција<sup>5</sup>**: Руководeћи принципи бр. 5 (правна лица) и бр. 8 (порески прописи), како су употпуњени за чланове који су ратификовали Кривичноправну конвенцију о корупцији (ЕТС 173), по члановима 14, 18. и 19. став 2. Конвенције.

Савезна Република Југославија ратификовала је Кривичноправну конвенцију о корупцији 18. децембра 2002. године, која је ступила на снагу 1. априла 2003. године.

4. Овај извештај сачињен је на основу одговора на упитнике, као и на основу информација добијених приликом посете Београду. Главни циљ извештаја је да се оцени делотворност мера које су усвојили државни органи Републике Србије у вези са испуњењем захтева проистеклих из одредби тачке 3. Извештај садржи – за сваку од тема – опис стања, након којег следи критичка анализа. Закључци садрже списак препорука које је донео ГРЕКО и упутио Србији како би она могла да унапреди ниво поштовања одредби које су предмет разматрања.

#### Положај кривичног законодавства у Србији

5. Државна заједница Србија и Црна Гора проглашена је 4. фебруара 2003. године и постала је сукцесор Савезне Републике Југославије. Државна заједница се заснивала на равноправности своје две државе чланице, Републике Србије и Републике Црне Горе. Текст којим су установљена уставна начела државне заједнице била је Уставна повеља.

---

<sup>1</sup> 1. и 2. тема Првог круга евалуације

<sup>2</sup> 3. тема Првог круга евалуације

<sup>3</sup> 1. тема Другог круга евалуације

<sup>4</sup> 2. тема Другог круга евалуације

<sup>5</sup> 3. тема Другог круга евалуације

6. Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора увела је значајне измене у области кривичног законодавства државне заједнице и њених држава чланица. Целокупно кривично законодавство бивше Савезне Републике Југославије уграђено је у правне системе обе државе чланице државне заједнице, и то на основу Уставне повеље (члана 64. става 2) и Закона за спровођење Уставне повеље (члана 20. став 5). У случају Србије, то значи да је кривично законодавство Савезне Републике Југославије преточено у Основни кривични закон и Законик о кривичном поступку Републике Србије. Поред тога, Србија је посебно имала своје кривично законодавство, односно Кривични закон Републике Србије. Према томе, приликом посете у сврху евалуације, стање је било такво да су у Србији била на снази два кривична закона (Основни кривични закон и Кривични закон), као и Законик о кривичном поступку. Уз то, нови Кривични законик налази се у скупштинској процедури.<sup>6</sup>

## **I. ПРЕГЛЕД ПОЛИТИКЕ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

### **a. Опис стања**

#### Запажања у вези са корупцијом

7. Представници власти у Републици Србији сматрају да корупција представља "један од најтежих проблема у Републици Србији". У својим одговорима на ГРЕКО-ов упитник, они су навели да је 2001. године идентификовано 109 организованих криминалних група са укупно 649 чланова. Током истражног поступка откривене су бројне везе између организованог криминала и корупције, на свим нивоима управе. Према подацима Специјалног тужиоца за организовани криминал за 2003. годину, у 11 кривичних предмета 161 лице оптужено је за кривична дела организованог криминала. У 2004. години било је 9 кривичних поступака против 55 особа, од којих је оптужница подигнута против 38 особа, а 31 особа је осуђена. У 2005. години било је 11 кривичних поступака против 97 особа, од којих је оптужница подигнута против 89 особа, а 4 особе су осуђене. Према индексу "*Transparency International*", који се односи на запажања у вези са корупцијом у 2005. години, Србија и Црна Гора налазила се на 97. месту од укупно 158 земаља (са оценом 2,8 од укупно 10).

#### Кривично законодавство

8. Србија је чланица Кривичноправне конвенције о корупцији, Конвенције о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом и Конвенције Уједињених нација против транснационалног организованог криминала. Србија је такође чланица Европске конвенције о међусобном пружању правне помоћи у кривичним стварима, која је ратификована 2001. године. У вези са правном помоћи, види став 64.
9. Законске одредбе које се односе на корупцију у Србији прописане су Кривичним законом Републике Србије (у даљем тексту: "КЗ"). КЗ инкриминише активно и пасивно подмићивање домаћих службених лица (члан 254. и члан 255). Овај закон такође садржи одредбе које се односе на кривична дела корупције која су

---

<sup>6</sup> Након посете, ГЕТ је обавештен да је Скупштина усвојила нови Кривични законик (који је ступио на снагу 1. јануара 2006. године).

почињена у специфичним областима: органима управе (члан 255а), јавним набавкама (255в), поступку приватизације (255г), правосуђу (255д), здравству (255е), просвети (255з). Дела као што су противзаконито посредовање, злоупотреба службеног положаја, проневера и превара у вршењу службене дужности такође су обухваћена КЗ-ом. Што се тиче кривичних санкција, прописане су казне затвора до осам година у случају примања мита и до пет година за давање мита.<sup>7</sup>

### Статистички подаци

10. Статистички подаци органа власти Републике Србије о корупцији у периоду од 2000. до 2003. године:



Статистички подаци за 2004. годину обезбеђени након посете:

2004	Пријаве	Оптужнице	Осуђујуће пресуде
Примање мита	75	39	26
Противзаконито посредовање	5	5	1
Давање мита	37	39	32

<sup>7</sup> У новом Кривичном закоником, давање и примање мита од стране домаћих и страних званичника сматра се кривичним делом, као и давање и примање мита у приватном сектору (члан 367. и члан 368), са распоном казни затвора од две до петнаест година за примање мита и од шест месеци до пет година за давање мита. Нови Кривичним закоником, који је ступио на снагу 1. јануара 2006. године, не садржи одредбе које се односе на кривична дела корупције почињена у специфичним областима.

	<b>Корупција у органима управе (предмети у којима је вођен кривични поступак)</b>	<b>Корупција у правосуђу (предмети у којима је вођен кривични поступак)</b>	<b>Корупција у здравству (предмети у којима је вођен кривични поступак)</b>
<b>2000.</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>2001.</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>2002.</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>3</b>
<b>2003.</b>	<b>18</b>	<b>11</b>	<b>13</b>
<b>2004.</b>	<b>17</b>	<b>12</b>	<b>8</b>

### Главне иницијативе

11. Нацрт Националне стратегије за борбу против корупције завршен је крајем 2004. године, Влада га је одобрила средином маја 2005. године и упутила Скупштини на усвајање<sup>8</sup>. У "Одлуци о утврђивању Националне стратегије за борбу против корупције" у којој је изложена Стратегија, између осталог, наводи се да је Влада "обавезна да сачини акциони план за спровођење" Стратегије, а посебно да успостави "независан и самосталан орган за борбу против корупције". Стратегија је подељена на три поглавља (Увод, Системи и области, Спровођење Стратегије), а у оквиру сваког поглавља постоје одговарајућа мања поглавља. Друго поглавље ("Системи и области") састављено је од седам мањих поглавља, а свако од њих бави се одређеном облашћу институционалног и јавног живота (на пример, "политичким системом", "системом правосуђа и полиције", "медијима"), за коју је сачињен низ препорука за деловање (види и став 71)<sup>9</sup>.
12. Представници власти у Србији наводе да ће главне иницијативе, које ће бити предузете у циљу стварања ефикасне политике сузбијања корупције у земљи, бити усредсређене на следеће аспекте: реформу државне управе, економску/привредну реформу, веће учешће грађанског друштва, као и на стварање одговарајуће политичке климе за борбу против корупције. Србија је предузела неколико конкретних мера на пољу спречавања корупције: ратификовала је Кривичноправну конвенцију Савета Европе о корупцији, потписала Конвенцију Уједињених нација против корупције<sup>10</sup> и основала Савет за борбу против корупције. Уз то, у протеклих неколико година, формирано је неколико специјализованих институција за борбу против одређених облика корупције: Управа за спречавање прања новца, Управа за борбу против организованог криминала, Управа за јавне набавке, као и Специјално тужилаштво и Специјално одељење Окружног суда у Београду за сузбијање организованог криминала. Усвојени су нови закони којима се уређују разни аспекти контроле у областима подложним корупцији: Закон о буџетском систему, Закон о

<sup>8</sup> Одлука о утврђивању Националне стратегије за борбу против корупције усвојена је у Народној скупштини и ступила је на снагу 17. децембра 2005. године.

<sup>9</sup> Влада Србије је марта 2006. године усвојила "Информацију" о потреби оснивања Комисије за примену Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана и примену препорука ГРЕКО-а. Комисија ће се састојати од представника најважнијих министарстава, Народне скупштине, правосуђа, медија и невладиних организација.

<sup>10</sup> Србија је ратификовала Конвенцију Уједињених нација против корупције октобра 2005. године, након посете.

приватизацији, Закон о јавним набавкама, Закон о финансирању политичких странака, Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција и Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја<sup>11</sup>.

### Јавне набавке

13. У време посете, члановима ГЕТ-а је речено да је главни циљ који се односи на систем јавних набавки да се унапреди поступак спровођења Закона о јавним набавкама, који је донет 4. јула 2004. године и који власти у Србији сматрају једним од најважнијих закона усвојених ради сузбијања корупције. Са институционалног аспекта, Управа за јавне набавке има веома важну саветодавну и надзорну улогу и пре свега задужена је за усклађивање домаћих прописа са прописима Европске уније. Представници власти у Србији навели су да је "због још увек релативно високог нивоа корупције у јавним набавкама, оправдана рестриктивна законска регулатива, потреба за њеном строгом применом, као и за развојем ефикасног механизма праћења и контроле процеса јавних набавки".
14. Процес јавних набавки има три корака: припрема, додела уговора подносиоцу најповољније понуде и извршење уговора. Сваки корак воде различите институције које су задужене за ефикасно спровођење Закона, као и за праћење и контролу његовог спровођења. Процес набавки заснован је на слободној конкуренцији (да се субјекту који врши набавку понуде економски најповољнији услови), као и на равноправном третману свих заинтересованих понуђача. Главни задатак Управе за јавне набавке је да се постара да робе, услуге и послови за државне органе и јавна предузећа буду обезбеђени кроз транспарентан и конкурентски поступак, који ће за резултат имати најбољу "вредност за дати новац", односно то да новац пореских обвезника буде утрошен на најеконичнији начин. Комисија за заштиту права има значајну улогу у поступку доделе уговора. Она доноси обавезујуће одлуке у вези са повредама Закона у току поступка јавних набавки. Комисија је 2003. године добила укупно 630 захтева за заштиту права понуђача, у вредности од 2,81% свих евидентираних уговора о јавним набавкама који су додељени у том периоду. На крају, надгледање реализације уговора о јавним набавкама спада у домен главних задужења врховне ревизорске институције. Међутим, с обзиром на то да у време посете овај орган још увек није био основан, за надзор (реализације) уговора о јавним набавкама, посебно оних велике вредности, биле су задужене инспекције и полиција.

### **б. Анализа**

15. У време посете, у скупштинској процедури налазило се преко 140 предлога закона. У разговорима са представницима разних органа власти, ГЕТ-у је често истицано да Скупштина управо расправља о одговарајућим законима из разних области. Међутим, органи власти нису увек располагали одговарајућим средствима за спровођење нових закона, а у неким случајевима, јавност чак није ни била обавештена о њиховом садржају. У Србији је такође био у току обиман процес приватизације. Мишљење је ГЕТ-а да у фази примене поступка приватизације постоје празнине. Поред претходно наведених слабости, ГЕТ жели

---

<sup>11</sup> Након посете, Закон о заштитнику грађана је ступио на снагу 24. септембра 2005. године а Закон о Државној ревизорској институцији 29. новембра 2005. године.

да истакне још две области у којима и даље има простора за побољшање. Као прво, ГЕТ-у је речено да би порески органи могли да побољшају наплату пореза. Добро је позната чињеница да правне празнине у пореском систему погодују корупцији. Као друго, јавни сектор у Републици Србији прилично је гломазан, а велики делови овог сектора налазе се у процесу приватизације. ГЕТ-у су током посете представници цивилног сектора рекли да слабости има посебно у области спровођења приватизације. Такве слабости код грађана изазивају осећај неизвесности и воде ка корупцији.

16. Током посете терену, ГЕТ-у је речено да корупција представља значајан проблем у Републици Србији, као и то да је корупција честа појава у целом друштву. Јавност нема пуно поверења у неке државне органе и њихов рад. ГЕТ-ово запажање заснива се на информацијама које је добио о томе да је корупција најчешћа код судија и тужилаца, као и по општинама, у царини, полицији и здравству. Борба против корупције налази се међу главним приоритетима Владе.
17. Закон о јавним набавкама је на снази тек неколико година. ГЕТ сматра да је тај закон свеобухватан. Током посете терену, ГЕТ-у је речено да у том закону нема неких већих мањкавости, осим чињенице да Влада има овлашћења да прави изузетке у односу на Закон о јавним набавкама. На пример, полиција је изузета од овог закона у неким областима (на пример, набавка оружја). Штавише, ГЕТ-у је скренута пажња на значајне празнине у примени Закона о јавним набавкама. Државни званичници који су задужени за објављивање тендера нису били упознати са овим законом. Према томе, **ГЕТ препоручује да се унапреди примена Закона о јавним набавкама, нарочито кроз организовање обуке за државне службенике који учествују у процесу набавки.**

## **II. НЕЗАВИСНОСТ, СПЕЦИЈАЛИЗОВАНОСТ И СРЕДСТВА КОЈИМА РАСПОЛАЖУ НАЦИОНАЛНИ ОРГАНИ АНГАЖОВАНИ НА СПРЕЧАВАЊУ И БОРБИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ**

### **а. Опис стања**

#### Савет за борбу против корупције

18. Савет за борбу против корупције основан је одлуком Владе, у децембру 2001. године. То је саветодавни орган чији је главни циљ да помогне Влади да донесе и спроведе политику борбе против корупције. Основни задаци Савета су да сагледава активности везане за борбу против корупције и да Влади предлаже мере које се морају предузети ради спровођења ефикаснијих политика борбе против корупције и прати њихово спровођење. Савет даје предлоге нових закона и програма, као и предлоге везане за остале активности и мере у овој области. Он има 13 чланова, које именује Влада. Мада је Одлуком предвиђено да се чланови Савета бирају од чланова Владе и функционера који руководе посебним организацијама, то до сада није био случај.

#### Полиција

19. Полиција у Србији налази се у саставу Министарства унутрашњих послова и у организационом смислу подељена је на 26 округа, укључујући главни град Београд. Полиција је надлежна да спроводи истраге, али је претходно обавезна да



о томе обавести органе кривичног гоњења. У оквиру Министарства унутрашњих послова постоје две организације које су надлежне за борбу против корупције: Криминалистичка полиција и Управа за борбу против организованог криминала (у даљем тексту: "УБПОК"). Криминалистичка полиција има општу надлежност за откривање кривичних дела, укључујући кривична дела корупције. УБПОК, који је образован у октобру 2000. године, надлежан је за откривање кривичних дела почињених од стране организованих криминалних група. У УБПОК-у ради око 300 полицајаца, од којих 25 раде на случајевима корупције. При УБПОК-у оформљена је и посебна јединица која се бави случајевима финансијског организованог криминала, са одељењима која раде на случајевима прања новца, фалсификовања новца и других средстава плаћања, као и злоупотребе информационалних технологија. Полицајци који раде у УБПОК-у морају да имају најмање пет година искуства у раду на кривичним истрагама (док начелник мора да има најмање 15 година таквог искуства). Остали службеници УБПОК-а поседују одговарајуће вештине и способности из различитих области, што може да допринесе још бољем мултидисциплинарном приступу раду ове управе.

20. У својим одговорима на упитник ГРЕКО-а, представници власти у Србији навели су да је у току процес структурне реформе полиције (као и одговарајућег законодавства). То се нарочито односи на Управу за борбу против организованог криминала, за коју је планирано да постане одељење у оквиру Криминалистичке полиције (које би било директно одговорно начелнику Управе криминалистичке полиције, уместо министру унутрашњих послова), док би специјализовано одељење за борбу против корупције требало да буде оформљено при Одељењу за сузбијање финансијског криминала<sup>12</sup>.
21. Генерални инспектор Министарства унутрашњих послова почео је са радом јуна 2003. године<sup>13</sup>. У време посете ГЕТ-а, у њему је радило 48 полицајаца. Основни задатак Генералног инспектора је да контролише законитост рада полицајаца. Он има овлашћења да спроводи истраге у случају да су у корупцију умешани припадници Министарства унутрашњих послова. Грађани имају право да се обратe Генералном инспектору и да се жале на рад полиције. Генералног инспектора именује Влада и он се налази у истом рангу као помоћник министра. Он је директно одговоран министру унутрашњих послова. У периоду од априла 2004. до септембра 2005. године, канцеларија Генералног инспектора примила је 5.500 пријава, од чега је 3.560 истражено (од тога 570 основаних, 2.520 неоснованих, док је 470 предато надлежним органима). У истом временском периоду, канцеларија Генералног инспектора поднела је 91 кривичну пријаву против 117 радника Министарства унутрашњих послова, од којих су 63 пријаве биле везане за кривична дела корупције.
22. Сви припадници полиције похађају тромесечну обуку на Полицијској академији, а након тога се похађа специјализована обука у разним областима, укључујући корупцију и финансијски криминал повезан са корупцијом.

#### Кривичне истраге у вези са корупцијом: специјалне истражне технике и заштита сведока

<sup>12</sup> Према новом Закону о полицији који је ступио на снагу 29. новембра 2005. године, УБПОК је постао служба при Криминалистичкој полицији а Одсек за борбу против корупције је основан.

<sup>13</sup> Према новом Закону о полицији, Генерални инспектор је замењен Сектором за унутрашњу контролу.

23. Чланом 232. Законика о кривичном поступку<sup>14</sup> уређује се примена специјалних истражних техника: "Истражни судија, на писмени и образложени предлог јавног тужиоца, може наредити надзор и снимање телефонских и других разговора или комуникација другим техничким средствима и оптичка снимања лица за која постоје основи сумње да су сама или са другим извршила кривична дела." Давање и примање мита налази се на списку кривичних дела на која се ове технике могу применити. Истражни судија може да изда писмену и образложену наредбу којом се одређује примена ових посебних техника, у којој се наводе: "подаци о лицу против којег се мера примењује, основи сумње, начин спровођења, обим и трајање мере". Предузете мере могу трајати најдуже три месеца и могу бити продужене за још три месеца. Извођење мера се прекида чим престану разлози за њихову примену. Наредбу истражног судије о спровођењу специјалних истражних техника извршавају полицијаци.
24. Чланом 109. Законика о кривичном поступку (у даљем тексту: "ЗКП") прописана су општа правила која се односе на заштиту сведока током кривичног поступка<sup>15</sup>. Глава XXIXа ("Посебне одредбе о поступку за кривична дела организованог криминала") садржи посебне одредбе којима се уређује кривични поступак за кривична дела организованог криминала. Те одредбе обухватају правила о заштити сведока, специјалне истражне технике (поред оних предвиђених чланом 232. ЗКП-а, тј. прикривеног иследника, контролисане испоруке), приступ подацима финансијских институција<sup>16</sup>.
25. У Србији не постоји програм заштите сведока. Без обзира на то, за време посете терену, представници власти у Србији известили су ГЕТ да Скупштина тренутно разматра Предлог закона о "Програму заштите учесника у кривичном поступку". Овим законом била би предвиђена правила за прописивање услова и поступака за заштиту и помоћ учесницима у кривичном поступку и њиховим блиским сродницима: осумњиченим, оптуженим и оштећеним лицима, као и сведоцима и сведоцима сарадницима<sup>17</sup>.

#### Јавно тужилаштво

26. Према одредбама члана 56. Закона о јавном тужилаштву (у даљем тексту: "ЗЈТ"), тужиоце именује Народна скупштина, на предлог Високог савета правосуђа. Савет има пет сталних чланова<sup>18</sup>, шест судија и два тужиоца (члан 2. Закона о Високом савету правосуђа). Према члану 106. Устава Републике Србије "функција јавног тужиоца је стална". За разлику од јавног тужиоца, мандат

---

<sup>14</sup> Нови Законик о кривичном поступку је усвојен маја 2006. године и почиње да се примењује од 1. јуна 2007. године.

<sup>15</sup> "Суд је дужан да сведока и оштећеног заштити од увреде, претње и сваког другог напада" и "На предлог истражног судије или председника већа, председник суда или јавни тужилац може захтевати да органи унутрашњих послова предузму посебне мере заштите сведока и оштећеног."

<sup>16</sup> У новом ЗКП-у правила о заштити сведока током кривичног поступка дефинисана су детаљније (чл. 117-122), а тај део ЗКП-а је ступио на снагу 10. јуна 2006. године.

<sup>17</sup> Закон о Програму заштите учесника у кривичном поступку усвојен је у Скупштини и ступио је на снагу 1. јануара 2006. године.

<sup>18</sup> "Стални чланови Високог савета правосуђа су председник Врховног суда Србије, Републички јавни тужилац и министар надлежан за правосуђе, сви по дужности, један члан кога из реда адвоката бира Адвокатска комора Србије и један члан кога бира Народна скупштина".

заменика јавног тужиоца траје осам година и може бити поново изабран. Тужиоци могу да буду разрешени из следећих разлога (види члан 69. ЗЈТ):

- осуда на затворску казну у трајању од најмање 6 месеци или за кривично дело које га чини недостојним да врши функцију;
- несавесан или нестручан рад;
- трајан губитак способности да врше своју дужност.

Поступак води Републички јавни тужилац. Јавни тужилац или заменик јавног тужиоца могу се жалити Великом персоналном већу против предлога за разрешење поднетог од стране Републичког јавног тужиоца. О предлогу за разрешење одлучује Народна скупштина.

27. Положај јавног тужилаштва уређен је Уставом Републике Србије и ЗЈТ-ом. Јавно тужилаштво је "самостални државни орган" (члан 103. Устава) и "нико изван јавног тужилаштва нема право да одређује послове јавним тужиоцима и заменицима, нити да управља њиховим предметима" (члан 32. ЗЈТ). Што се тиче хијерархије у оквиру јавног тужилаштва, према члану 13. "Републички јавни тужилац издаје обавезна упутства за поступање свих јавних тужилаца. Сврха ових упутстава је постизање законитости и једнообразности у поступању", а према члану 11. "виши јавни тужилац може нижем издати обавезно упутство за поступање".
28. Чланом 47. ЗЈТ-а прописана су правила о неспојивости са дужношћу јавног тужиоца или заменика јавног тужиоца. Сходно томе, они не смеју:
  - 1) да буду на дужностима у органима који доносе или извршавају прописе;
  - 2) да буду чланови политичких странака;
  - 3) да се баве било каквим јавним или приватним плаћеним послом;
  - 4) да пружају правне услуге или савете уз накнаду.
29. Чланом 46. ЗКП-а прописане су основне надлежности и основне дужности јавног тужиоца<sup>19</sup>:
  - 1) да руководи преткривичним поступком;
  - 2) да захтева спровођење истраге и усмерава ток претходног кривичног поступка;
  - 3) да подиже и заступа оптужницу, односно оптужни предлог пред надлежним судом;
  - 4) да изјављује жалбе против неправноснажних судских одлука и да подноси ванредне правне лекове против правноснажних судских одлука.Републичко јавно тужилаштво, са седиштем у Београду, основано је за целу територију Републике Србије. Тридесет окружних јавних тужилаштава основано је за подручје окружних судова, док је 109 општинских тужилаштава основано за подручје једног или више општинских судова. Ниже јавно тужилаштво подређено је вишем, а свако јавно тужилаштво Републичком јавном тужилаштву. У Србији има око 700 тужилаца.
30. Према Закону о организацији и надлежности државних органа за сузбијање организованог криминала, за поступање у предметима кривичних дела у којима је присутан елемент организованог криминала надлежно је Окружно јавно тужилаштво у Београду, за територију Републике Србије. При овом окружном тужилаштву образовано је Посебно одељење за сузбијање организованог криминала. Ово специјално тужилаштво је, стручно да, између осталог, спроводи

---

<sup>19</sup> Према новом ЗКП-у, за кривичне истраге одговоран је јавни тужилац а не истражни судија.

истраге у вези са кривичним делима корупције, али искључиво уколико су извршена на организован начин. Када дође до сазнања да одређени кривични предмет има елементе организованог криминала, Специјални тужилац се у писаној форми обраћа Републичком јавном тужиоцу, захтевајући од њега да му повери или пренесе надлежност. Радом Специјалног тужилаштва руководи "Специјални тужилац", кога поставља Републички јавни тужилац на мандат од две године (који се може обновити). Чланом 8. истог закона предвиђено је да: "Републички јавни тужилац може (...) да упути у Специјално тужилаштво јавног тужиоца или заменика јавног тужиоца"; његово упућивање "траје најдуже девет месеци, а може бити продужено одлуком Републичког јавног тужиоца, уз писмену сагласност упућеног лица".

31. Чланом 19. ЗКП-а прописано је да се кривични поступак покрене "по захтеву овлашћеног тужиоца." Према члану 20, јавни тужилац дужан је да предузме кривично гоњење кад постоји основана сумња да је одређено лице учинило кривично дело за које се гони по службеној дужности.
32. Јавно тужилаштво има водећу улогу у спровођењу преткривичног поступка. Тужилац може издавати упутства свим органима који учествују у овом поступку, у циљу прикупљања доказа. Према члану 46, "сви органи који учествују у преткривичном поступку дужни су да о свакој предузетој радњи обавесте надлежног јавног тужиоца. Органи унутрашњих послова и други државни органи надлежни за откривање кривичних дела дужни су да поступе по сваком захтеву надлежног јавног тужиоца<sup>20</sup>". Поред тога, јавно тужилаштво предлаже и утврђује модалитете сарадње између разних тела за спровођење закона који учествују у преткривичном поступку, што захтева паралелени рад, тимски рад који подразумева велико и разноврсно искуство, сталне консултације, ангажовање вештака пре подношења оптужног предлога, као и ефикасну примену специјалних истражних техника. У Србији не постоји јединствена база података јавног тужилаштва која је компатибилна са информационом системом Министарства унутрашњих послова, не постоје заједнички тимови за борбу против разних облика криминала (осим организованог криминала и ратних злочина) као ни координационо тело.

## Судови

33. За кривичну материју надлежни су следећи судови у Републици Србији:
  - општински суд (138 у Србији): првостепени судови. Максимална казна: десет година.
  - окружни суд (30): првостепени судови за кривична дела за која је забрањена казна преко десет година. Такође, пресуђује и за посебна кривична дела прописана законом, укључујући давање и примање мита<sup>21</sup>.
  - апелациони суд (4): поступа по жалбама на одлуке општинских и окружних судова.

<sup>20</sup> Према новом ЗКП-у, јавни тужилац може да покрене дисциплинске поступке против припадника полиције и других државних органа надлежних за откривање кривичних дела.

<sup>21</sup> Према Закону о изменама и допунама Закона о уређењу судова који ступа на снагу 1. јануара 2007. године, за кривично дело давања и примања мита биће надлежни и општински и окружни судови.

- Врховни суд: одлучује "о редовним и ванредним правним средствима изјављеним на одлуке судова Републике Србије и у другим стварима одређеним законом" (члан 27. Закона о уређењу судова).

У Србији има укупно око 2.400 судија.

34. Глава II Закона о судијама садржи основне одредбе којима се уређује поступак именовања судија, а према члану 46. "Народна скупштина може да изабере само кандидата кога Високи савет правосуђа предложи. Ако он не буде изабран, Високи савет правосуђа поново утврђује предлог." Независност судова загарантована је Уставом, а посебно чланом 96. у коме се каже: "Судови су самостални и независни у свом раду и суде на основу Устава, закона и других општих аката." Закон о судијама (члан 48) садржи текст заклетве коју сваки судија полаже пре ступања на дужност. Судија не може бити разрешен дужности, осим у случајевима утврђеним законом<sup>22</sup>. Основи за разрешење судија су исти као и за разрешење тужилаца (види став 26). Према члану 56. Закона о судијама, поступак за разрешење води Велико персонално веће. Предлог за разрешење се подноси на одлучивање Народној скупштини.
35. Правила о неспојивости са дужношћу судије (члан 27. Закона о судијама) су исти као и они прописани за тужиоце (види став 28).
36. Децембра 2001. године, Влада је, заједно са Друштвом судија, основала Правосудни центар за стручно усавршавање. Обука судија и тужилаца врши се ради унапређења њихових стручних знања и способности. Према речима представника власти у Србији, обука је посвећена и темама као што су организовани криминал и борба против корупције<sup>23</sup>.

## **6. Анализа**

### **Органи и установе надлежни за борбу против корупције**

37. Независност, интегритет и функционисање правосудног система у Србији, по свему судећи, представљају проблематична питања. Током посете терену, ГЕТ је запазио да грађани и пословни људи верују да систем кривично правосуђа није на одговарајући начин реаговао на неке од оптужби за тешка кривична дела корупције. Нарочито, носиоци правосудних функција и даље се налазе под великим друштвеним притиском због неких случајева/оптужби које се односе на корупцију у коју су били умешани тужиоци и судије<sup>24</sup>. Без обзира на то, ГЕТ

---

<sup>22</sup> Члан 101. Устава: "Судијска функција је стална. Судији престаје судијска функција кад то сам затражи или кад испуни услове за старосну пензију утврђене законом. Судија не може бити против своје воље разрешен дужности, осим кад је осуђен за кривично дело на безусловну казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини неподобним за вршење судијске функције, кад нестручно и несавесно обавља судијску функцију или кад трајно изгуби радну способност за вршење судијске функције. Врховни суд, у складу са законом, утврђује постојање разлога за престанак судијске функције, односно за разрешење судије, и о томе обавештава Народну скупштину. Судија не може бити премештен против своје воље."

<sup>23</sup> Закон о обуци судија, јавних тужилаца, заменика јавних тужилаца и помоћника судија и тужилаца је усвојен у Народној скупштини и ступа на снагу 1. марта 2007. године.

<sup>24</sup> У време посете терену, један заменик тужиоца из Специјалног тужилаштва за организовани криминал, као и један судија Врховног суда, ухапшени су због корупције.

сматра да нагласак треба ставити на напоре које је Влада Србије у протеклих неколико година уложила у смислу утврђивања проблема у овој области и покушаја да се они реше, предлагања модерних закона којима се уређује положај судија и тужилаца, затим доношења Стратегије за борбу против корупције, као и покретања реформе правосуђа<sup>25</sup>. ГЕТ, такође, са задовољством констатује напоре српских органа власти да идентификују и истраже коруптивно понашање неких припадника судства и тужилаштва. Закон о судијама, Закон о јавном тужилаштву и Закон о Високом савету правосуђа донети су 2001. године. Овим законима је, између осталог, прописан поступак предлагања кандидата за судије и тужиоце, на основу селекције коју врши професионално тело – Високи савет правосуђа – и избора кандидата од стране Народне скупштине. Поступак селекције кандидата за именовање (и унапређење) за судију или председника суда прописан је у писаној форми. Прва фаза поступка селекције заснива се на мишљењу председника суда у којем предложени кандидат ради, као и на карактеристикама тог кандидата, или на мишљењу правне установе у којој је кандидат који се први пут предлаже за судију претходно радио. Након селекције кандидата, Скупштини се подносе ваљано образложени предлози. Скупштина може само да прихвати или да одбије поднете предлоге. ГЕТ-у је речено да је овакав поступак, у начелу, задовољавајући, с обзиром на то да се њиме постиже одређена равнотежа између правосудне и законодавне гране власти. Па ипак, како је ГЕТ приметио, степен поверења неких представника грађанског друштва, са којима је ГЕТ контактирао, у вези са независношћу судија и тужилаца од политичког окружења и њиховом непристрасношћу, још увек је низак. Према томе, **ГЕТ препоручује да се пронађу начини да се поступак именовања и унапређења судија и тужилаца учини транспарентнијим, како би се учврстило поверење јавности у потпуну независност тужилаца и судија од било каквог непримереног политичког утицаја, као и поверење у њихову непристрасност у вршењу функције.**

38. Извршено је неколико измена и допуна Закона о јавном тужилаштву и Закона о Високом савету правосуђа, што је углавном одражавало променљив став Владе у вези са професионалном каријером јавног тужиоца и улогом Високог савета правосуђа у том смислу. За време ванредног стања<sup>26</sup>, независност заменика јавних тужилаца била је у знатној мери умањена, а њихово напредовање у каријери није више зависило од Високог савета правосуђа, већ од Владе. Таква ситуација се променила 2004. године. Функција јавног тужиоца је стална, баш као и судијска. За разлику од јавног тужиоца, заменик јавног тужиоца именује се на временски ограничен мандат од осам година и може бити поново именован. ГЕТ сматра да такав поступак чини заменике тужиоца посебно подложним политичком притиску, јер посебно кад се ради о деликатним политичким случајевима, они могу запасти у искушење да поступе у складу са преовлађујућим политичким ставовима да би осигурали своју позицију односно напредовање у каријери. Представници тужилаштва, као и других правосудних органа, са којима је ГЕТ разговарао, сложили су се да треба изменити одредбу о временски ограниченом мандату заменика јавног тужиоца. Према Препоруци бр. 19 Савета Европе (из 2000. године), у вези са улогом јавног тужиоца у систему кривичног правосуђа, "ангажовање, унапређење и премештање јавних тужилаца [треба] извршити у складу са правичним и непристрасним поступцима који

<sup>25</sup> Одлука о утврђивању Националне стратегије реформе правосуђа усвојена је маја 2006. године а ступила је на снагу 3. јуна 2006. године.

<sup>26</sup> Ванредно стање у Србији проглашено је након убиства премијера Зорана Ђинђића, 2003. године и трајало је од 12. марта до 1. јула те године.

подразумевају мере заштите од било каквог приступа којим би се фаворизовали интереси одређених група [...]". У истој препоруци се наглашава да јавним тужиоцима треба омогућити реалне услове за вршење њихове дужности, сразмерно њиховој кључној улози, а један од тих услова је сталност функције. Према томе, **ГЕТ препоручује да се преиспитају услови који се односе на дужину мандата заменика јавног тужиоца, како би им се пружио реална доза стабилности.**

39. Структура тужилаштва у Србији је пирамидалног облика. Њиховим радом руководи Републички јавни тужилац, док радом нижих тужилаштва у хиеррхији руководе окружни и општински јавни тужиоци. Овлашћења јавних тужилаца могу бити пренета на одређени број заменика тужиоца, који су распоређени при сваком јавном тужилаштву. Између виших и нижих јавних тужилаца, као и између јавних тужилаца и њихових заменика, постоји однос подређености. У законодавству Републике Србије, тужилаштво је дефинисано као самостални државни орган. Министарство правде не може тужиоцима да издаје упутства за поступање у појединачним предметима нити има право да им одређује послове. Међутим, они могу да надгледају начин на који се управља тужилаштвом. Упутства која виши тужилац издаје нижем тужиоцу или упутства која јавни тужилац издаје свом заменику односно заменицима могу бити издата формално (писменим путем) или неформално (путем консултација). По закону, заменик тужиоца може непосредно да се жали вишем тужиоцу на упутство за које сматра да је незаконито издато. Међутим, тужиоци са којима је ГЕТ разговарао нису знали ни за један случај да је таква могућност искоришћена у пракси.
40. У Србији не постоји специјализовано тужилаштво надлежно за кривична дела корупције. Постоји Специјални тужилац за организовани криминал, кога именује Републички јавни тужилац на временски ограничени мандат од две године, који може бити обновљен. Његови заменици именују се на девет месеци. ГЕТ сматра да је мандат од две године за Специјалног тужиоца за организовани криминал, укључујући мандат од девет месеци за његове заменике, прекратак. Кад би њихов мандат био дужи, они би остваривали боље резултате, посебно тиме што би стекли веома значајан ниво искуства који је потребан за решавање сложених и деликатних случајева (корупције). Према томе, **ГЕТ препоручује да се продужи мандат Специјалног тужиоца за организовани криминал и његових заменика.**
41. Специјални тужилац за организовани криминал надлежан је да се бави предметима кривичних дела, у која спада и давање и примање мита, која су почињена на организовани начин. У време ГЕТ-ове посете терену, од свих предмета на којима је радило, Специјално тужилаштво за организовани криминал није подигло ниједну оптужницу за корупцију, упркос томе што је утврђено да постоји спрега између организованог криминала и корупције. Процедура за добијање надлежности за одређени предмет је компликована, тако да када Специјални тужилац сазна да постоји неки предмет за који би могао да буде надлежан, он мора да упути писмени захтев Републичком јавном тужиоцу, који такав захтев решава у року од осам дана. За предмете кривичних дела корупције који не садрже елементе организованог криминала надлежни су окружно или општинско тужилаштво. ГЕТ-ови саговорници нагласили су потребу за специјализацијом тужилаца који раде на предметима тешких кривичних дела корупције, као и тешким облицима привредног и финансијског криминала који би

могли бити повезани са корупцијом. Спровођење истрага, посебно у вези са кривичним делима корупције у сферама као што су приватизација или јавне набавке, изискује посебну стручност и знања која тужиоци који раде на свим могућим врстама предмета кривичних дела не могу тек тако поседовати<sup>27</sup>. За време посете терену, ГЕТ-у су изнета два предлога у вези са бољом специјализацијом тужилаца. Први предлог односио се на евентуално проширење надлежности Специјалног тужиоца за организовани криминал, којом би била обухваћена и тешка кривична дела корупције, укључујући кривична дела која нису почињена на организовани начин. Други предлог односио се на формирање посебних одељења за финансијски криминал, укључујући корупцију, при свим окружним тужилаштвима. ГЕТ сматра да би решење које би обезбедило најбољу стратешку координацију и најефикаснију употребу кадрова и стручних ресурса било да се при тужилаштву образује посебно одељење које би се бавило предметима кривичних дела корупције и кривичних дела која су повезана са корупцијом, без обзира да ли би се такво одељење налазило у оквиру или изван Специјалног тужилаштва за организовани криминал. То одељење би такође могло да има своја територијална поделења. Према томе, **ГЕТ препоручује да се при јавном тужилаштву образује посебно одељење које би се бавило кривичним делима корупције (укључујући кривична дела привредног криминала која су повезана са корупцијом).**

42. Полиција је у свом раду независна од тужилаштва. Ипак, полицијски службеници су законом обавезани да обавештавају тужиоца о свакој радњи коју су предузели, као и да поступе по сваком захтеву тужиоца. У пракси, као што је и ГЕТ могао да види, однос између полиције и тужиоца се не заснива увек на сарадњи која добро функционише. Премда је наведено неколико примера добре сарадње између та два органа, током посете ГЕТ-а изнето је више оптужби које се односе на неповерење и међусобно неразумевање. С једне стране, полицајци се жале да, због недостатка стручне специјализације тужилаца и истражних судија, у сложеним предметима везаним за организовани криминал, корупцију или привредни криминал, они наилазе на тешкоће при покушају да убеду тужиоце и истражне судије да постоји довољно основа за покретање кривичне истраге или за подизање оптужнице. С друге стране, тужиоци су незадовољни, јер их полиција не обавештава чим открије кривично дело и јер понекад задржава за себе суштинске информације или доказе или их, пак, доставља сувише касно у предистражној фази<sup>28</sup>. Поред тога, премда би тужилаштво требало да руководи истражним радњама које спроводи полиција, он нема довољно средстава да спроведе такво овлашћење. ГЕТ је забринут због овакве ситуације која би могла да буде препрека ефикасној борби против криминала и корупције и која би такође могла да подрије поверење јавности у напоре које предузимају државни органи. Према томе, **ГЕТ препоручује да се i) успостави јасан механизам сарадње између полиције и тужилаштва којим би се учврстила водећа улога тужиоца у преткривичном поступку и који би обезбедио да тужилац у најкраћем року добије све потребне информације; ii) подстакне формирање радних тимова састављених од полицајаца и тужилаца, у циљу промовисања тимског рада.**

<sup>27</sup> Према статистичким подацима органа власти у Србији, 2004. године је подигнут врло мали број оптужница за корупцију у најугроженијим сферама које су дефинисане националним законодавством: једна оптужница подигнута је за корупцију у државним органима, док ниједна оптужница није подигнута за корупцију у сфери приватизације или јавних набавки.

<sup>28</sup> Наведено је да је било случајева да је предмет са којим је полиција била упозната тужилаштву прослеђен тек након неколико година.



43. У време посете, истражни судија је имао најважнију улогу у претходном поступку. Иако је тужилац био присутан све време трајања претходног поступка, истражни судија је имао искључиво право (предност), у смислу прикупљања доказа који су неопходни да би се поткрепила оптужница, односно одлучивања да се не подигне оптужница, као и у смислу одређивања мера ограничавања слободе. Већина саговорника који учествују у кривичном поступку жестоко је критиковала овај систем, посебно због расипања средстава и поделе дужности између три учесника (тужиоци, истражне судије и полиција), који по свему судећи, представља један од главних узрока одуговлачења и неефикасности кривичних поступака, укључујући случајеве корупције и кривичних дела повезаних са корупцијом. Власти у Србији навеле су да је један од важних циљева новог Законика о кривичном поступку да се ово стање измени, поред осталог, обезбеђењем да истраге буду брже и делотворније.

### Обука

44. Финансијска истрага је од изузетно великог значаја за откривање корупције, нарочито код улажења у траг имовинској користи прибављеној кривичним делом, која би могла бити трајно одузета. Главни елемент успешности финансијских истрага јесте систематична и професионална сарадња између полиције, тужилаштва, пореских и ревизорских органа, итд, како би се ефикасно утврдили подаци о приходу, пријављивању имовине, пријављивању пореза, итд. ГЕТ је констатовао да постоји одређени степен сарадње између полиције, органа за спречавање прања новца, пореских органа, банака итд. За време посете терену, и полицајци и тужиоци рекли су ГЕТ-у да постоји потреба за заједничком обуком која би била посвећена стручнијем вођењу истраге у вези са финансијским криминалом који је повезан са корупцијом. Према томе, **ГЕТ препоручује да се уведе свеобухватан програм обуке за полицајце и тужиоце који би им омогућио да размене знања и ставове о томе како решавати проблем корупције и финансијског криминала повезаног са корупцијом, што би обухватило и употребу свих расположивих практичних и правних средстава за откривање и заплону добити стечене корупцијом.**

### Кривичне истраге у вези са корупцијом, специјалне истражне радње и заштита сведока

45. За време посете терену, полицајци и тужиоци више пута су поновили ГЕТ-у да је кад се ради о корупцији најтеже прикупити доказе. Такође су подвукли да, будући да готово увек када се ради о кривичном делу корупције, постоји пакт ћутања између лица које је дало мито и лица које је примило мито, уобичајене истражне технике нису увек довољно ефикасне за прикупљање потребних доказа. Изјаве сведока и сведока сарадника, уз податке и документацију банака и других финансијских институција, као и спровођење специјалних истражних техника (СИТ), олакшале би посао истражних органа. Према члану 232. Законика о кривичном поступку, истражни судија, на писмени и образложени предлог јавног тужиоца, може наредити "надзор и снимање телефонских и других разговора или комуникација другим техничким средствима". Такав налог спроводи полиција. Поменуте специјалне истражне технике могу се спровести код врло малог броја кривичних дела, у које спадају давање и примање мита. Такве мере не могу се користити у случају трговине утицајем. Представници органа унутрашњих послова у Србији, који су разговарали са ГЕТ-ом, изјавили су да се, у пракси,

специјалне истражне технике првенствено користе у случајевима организованог криминала. Они су нагласили потребу за специјализованом обуком припадника полиције који спроводе ове технике ради обезбеђивања веће ефикасности, уз пуно поштовање људских права. Сходно томе, ГЕТ препоручује да се усвоје законодавне и друге мере за успостављање ефикасног система за спровођење специјалних истражних техника, којима ће се надлежним органима обезбедити одговарајућа средства и обука, како би се у пракси обезбедило ефикасније функционисање система за спровођење специјалних истражних техника.

46. Током посете у Србији није постојао програм заштите сведока. Ипак, одређене мере у том погледу су предузете током последњих година у вези са организованим криминалом и ратним злочинима, а Предлог закона о "Програму заштите учесника у кривичном поступку" налазио се у скупштинској процедури. Иако је законом предвиђено да полиција, на захтев одговарајућих правосудних органа, "предузима мере заштите сведока" (члан 109. став 3. ЗКП-а), одсуство одговарајућег законодавног оквира онемогућава, у случају потребе, било какву систематску и ефикасну заштиту сведока и сведока сарадника (и њихових сродника). Према томе, ГЕТ препоручује да се уведу неопходне мере којима ће се обезбедити да је програм заштите сведока у пракси потпуно оперативан.

### **III. ОБИМ И СТЕПЕН ИМУНИТЕТА ОД КРИВИЧНОГ ГОЊЕЊА**

#### **а. Опис стања**

47. У Републици Србији, имунитет уживају следећа лица:

- председник Републике,
- чланови Владе,
- посланици Народне скупштине (Парламента),
- судије Уставног суда,
- судије,
- тужиоци.

48. Уз имунитет за изражено мишљење или давање гласа у Народној скупштини Републике Србије ("имунитет од кривичне одговорности"), народни посланици су и "неповредиви", што значи да се против народног посланика који се позове на имунитет кривични поступак не може покренути без одобрења Народне скупштине (члан 77. став 4. Устава Републике Србије). Сходно члану 77. став 3, народни посланик може бити притворен без одобрења Народне скупштине само ако је затечен у вршењу кривичног дела. У Десетом поглављу ("Имунитет") Пословника Народне скупштине, предвиђене су посебан поступак који се односи на имунитет народних посланика<sup>29</sup>. Иста правила важе и за председника

---

<sup>29</sup> Захтев да се одобри притварање народног посланика или да се против њега покрене кривични поступак подноси надлежни орган гоњења председнику Народне скупштине, који такав захтев прослеђује Административном одбору. Одбор разматра такав захтев, ставља га на гласање и свој извештај и предлог подноси Народној скупштини (комплетна документација Одбора доступна је јавности). Уколико Скупштина не одобри кривично гоњење посланика, посланик не може бити притворен, а кривични поступак против њега се обуставља. Одлука се доноси простом већином гласова присутних народних посланика.

Републике<sup>30</sup>. Што се тиче чланова Владе, према члану 91. став 4. Устава: "Председник, потпредседник и министри уживају имунитет као народни посланици. О имунитету председника и потпредседника Владе и министара одлучује Влада.". Судије Уставног суда уживају исти имунитет као народни посланици. О укидању њиховог имунитета одлучује Уставни суд.

49. Судије и тужиоци уживају имунитет у складу са чланом 96. став 2. и чланом 103. став 3. Устава, чланом 5. Закона о судијама и чланом 35. Закона о јавном тужилаштву: они не могу бити позвани на одговорност за мишљење дато приликом вршења своје дужности и не могу бити притворени у поступку покренутом због кривичног дела учињеног приликом вршења своје дужности без одобрења Народне скупштине. Судије и јавни тужиоци искључиво уживају имунитет од притвора, али не и имунитет од кривичног гоњења за извршено кривично дело, у које спада и кривично дело корупције.

## **б. Анализа**

50. ГЕТ сматра да имунитет који уживају председник Републике, чланови Владе и народни посланици и процедуре с тим у вези не представљају неприхватљиву препреку способности те земље да спроводи ефикасно кривично гоњење за кривично дело корупције.
51. Што се тиче судија и јавних тужилаца, они уживају имунитет за мишљење дато приликом вршења своје дужности, а њихови имунитет односе се искључиво на притвор, а не и на кривично гоњење. ГЕТ-у је речено да "проблема нема" што се тиче имунитета судија и тужилаца, као и да имунитет од притвора нема никаквог значаја у пракси. Међутим, као што је већ поменуто, ГЕТ-у је у више наврата речено да корумпиране судије и тужиоци нису неуобичајена појава. Имајући то у виду, у време посете терену, за ово дело био је оптужен врло ограничен број судија и тужилаца, тако да је ГЕТ-у било тешко да процени да ли се такав имунитет може сматрати препреком за кривично гоњење судија и тужилаца. Имајући све ово у виду, ГЕТ препоручује да се током усвајања измена и допуна одговарајућих законских прописа преиспита питање имунитета судија и тужилаца.

## **IV. ИМОВИНСКА КОРИСТ ПРИБАВЉЕНА ОД КОРУПЦИЈЕ**

### **а. Опис стања**

Одузимање имовинске користи и друге мере одузимања средстава којима су извршена кривична дела

52. У Србији, одузимање имовинске користи прибављене кривичним делом представља кривичну санкцију. Одузимање имовинске користи прибављене кривичним делом уређује се одредбама Главе VII Основног кривичног закона (у даљем тексту: "ОКЗ")<sup>31</sup>. Одлуку о одузимању средстава односно имовинске користи прибављене кривичним делом доноси суд и она може бити изречена у

<sup>30</sup> Према члану 86. став 9. Устава: "Председник Републике ужива имунитет као народни посланик. О имунитету председника Републике одлучује Народна скупштина".

<sup>31</sup> Одузимање имовинске користи стечене кривичним делом сада је регулисана у Глави VII Кривичног законика.

пресуди којом се оптужени оглашава кривим (члан 517. став 1. ЗКП-а). Имовинска корист може бити одузета како физичким тако и правним лицима.

53. Одузимање прихода прибављених кривичним делом (односно "имовинске користи") је обавезно. Ако непосредно одузимање имовинске користи није могуће, учинилац кривичног дела ће се обавезати да суду плати новчани износ који одговара прибављеној имовинској користи. Према речима представника власти у Србији, одговарајуће законодавство може да се тумачи у смислу да се може одузети и имовинска корист која је преобразена или претворена у неки други облик имовине. Ако би утврђивање износа имовинске користи изазвало несразмерне тешкоће или знатно одуговлачење поступка, суд висину износа имовинске користи може да одмери по слободној оцени. Приликом утврђивања износа имовинске користи, суд може затражити помоћ вештака.
54. Имовинска корист прибављена кривичним делом може се одузети од лица на која је пренесена, "ако су она знала да је имовинска корист прибављена кривичним делом" (члан 85. став 2. ОКЗ-а). Кад је имовинска корист пренесена на блиске сроднике, одузеће се од њих ако не докажу да су као накнаду дали пуну вредност.<sup>32</sup>
55. У случајевима одузимања имовинске користи, терет доказивања је обично на тужиоцу. Међутим, као што је претходно речено, у случају да је имовинска корист пренесена на блиског сродника учиниоца кривичног дела, терет доказивања може прећи на то лице<sup>33</sup>.
56. У кривичном поступку, оштећени има право да поднесе имовинско-правни захтев у парничном поступку. Ако се имовинско-правни захтев оштећеног усвоји у току кривичног поступка, суд може одредити одузимање имовинске користи у оном износу који не прелази досуђену вредност имовинско-правног захтева.

#### Привремене мере: блокирање и одузимање имовине

57. Закоником о кривичном поступку предвиђено је привремено одузимање предмета и имовинске користи прибављене кривичним делом ако постоје (основи) сумње да је кривично дело извршено. Привремене мере могу бити одређене сходно чл. 82-86. у погледу привременог одузимања предмета и сходно члану 234. ЗКП-а у погледу сумњивих трансакција, ако постоји сумња да је извршено кривично дело за које је прописана казна затвора од најмање четири године или, у складу с одредбама Главе XXIXа ЗКП-а, када постоје докази да је извршено кривично дело резултат организованог криминала<sup>34</sup>.
58. О одређивању привремених мера одлучује истражни судија, на предлог јавног тужиоца. Привремене мере могу подразумевати привремено одузимање или блокирање финансијских или готовинских средстава или финансијских трансакција ако постоји основана сумња да то представља имовинску корист прибављену извршењем кривичног дела или намењену извршењу или

<sup>32</sup> У новом Кривичном закоником је то другачије регулисано: Чланом 92. став 2. прописано је: Имовинска корист прибављена кривичним делом одузеће се и од лица на које је пренесена без накнаде или уз накнаду која очигледно не одговара стварној вредности.

<sup>33</sup> У новом Кривичном закоником је појам проширен на сва трећа лица (види претходну фусноту).

<sup>34</sup> У новом Закоником о кривичном поступку, ове мере могу да се користе за сва кривична дела.

прикривању кривичног дела. Суд може писменим путем наредити банкарској, финансијској или другој организацији да достави податке о стању пословних или личних рачуна осумњиченог.

59. Што се тиче управљања привремено одузетом имовином, привремено одузетим предметима управља суд или се ти предмети чувају на неки други начин, док се имовина или имовинска корист прибављена извршењем кривичног дела које садржи елементе организованог криминала даје на чување надлежном државном органу.
60. Што се тиче систематске потраге за средствима и имовинском користи прибављеном кривичним делом, према речима представника власти у Србији, још од покретања истраге, истражне радње се спроводе у циљу утврђивања, проналажења и блокирања средстава за која се сматра да су прибављена извршењем било којег кривичног дела, укључујући корупцију.

#### Статистички подаци

61. Не постоје статистички подаци о броју предмета у којима је пресудом одређено одузимање имовинске користи, укључујући оне који се односе на корупцију, као ни подаци о броју случајева корупције у којима су предузете привремене мере или је имовина одузета.

#### Праће новца

62. У Републици Србији, Управа за спречавање прања новца (у даљем тексту: "Управа", Финансијска обавештајна јединица у Србији) налази се у оквиру Министарства финансија. У време посете ГЕТ-а, та Управа имала је 20 запослених, који су дошли из разних организација, као што банкарске и финансијске организације, пореска управа, служба за аналитику, итд. Управа је подељена на разна одељења и службе: одељење за прикупљање података и аналитику (превенцију, надзор и вођење евиденције); одељење за домаћу и међународну сарадњу; службу која се бави сумњивим банкарским трансакцијама; службу која се бави сумњивим трансакцијама других обвезника. Према Закону о спречавању прања новца (у даљем тексту: ЗСПН)<sup>35</sup>, *"свако ко на рачуне банкарских и других финансијских ооганизација положи новац или друга финансијска средства стечене обављањем незаконите делатности или тај новац стави у легалне финансијске токове ради обављања дозвољене привредне или финансијске делатности"*, сматра се одговорним за кривично дело прања новца (члан 27)<sup>36</sup>. Сва кривична дела корупције третирају се као кривична дела која

<sup>35</sup> Нови Закон о спречавању прања новца је усвојен и ступио је на снагу 10. децембра 2005. године.

<sup>36</sup> Нови Кривични законик дефинише кривично дело прања новца у члану 231. на следећи начин:

(1) Ко изврши конверзију или пренос имовине, са знањем да та имовина потиче од кривичног дела, 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 кривичног дела, или стекне, држи или користи имовину са знањем, у тренутку пријема, да та имовина потиче од кривичног дела,

казниће се затвором од шест месеци до пет година.

(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.

(3) 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 кривичним делом, казниће се затвором до три године.

претходе прању новца, уз изузетак подмићивања посланика иностраних или међународних парламентарних скупштина, функционера међународних организација, судија или званичника међународних судова<sup>37</sup>.

63. У овом закону наведен је списак организација које су дужне да сумњиве трансакције и преносе новца у износима преко 600.000 динара (око 7.500 евра) пријаве Управи за спречавање прања новца. Овим списком обухваћене су финансијске институције и други субјекти, као што су осигуравајућа друштва, берзе, брокери. У новој верзији закона, која се, у време посете терену, налазила у скупштинској процедури, биће проширен списак организација које су дужне да пријаве сумњиве трансакције. У случају сумње да је извршено кривично дело прања новца, такве организације могу привремено да блокирају сумњиву трансакцију на највише 48 сати и да одмах о томе обавесте Управу за спречавање прања новца (члан 15. и члан 16).<sup>38</sup>

#### Узајамна правна помоћ: привремене мере и одузимање

64. Узајамна правна помоћ спроводи се на основу начела реципроцитета, билатералних споразума, Конвенције Уједињених нација против међународног организованог криминала, Европске конвенције о узајамној правној помоћи у кривичним стварима (ЕТС 30) и Конвенције о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом (ЕТС 141). Оквир за међународну правну сарадњу у случајевима корупције, у којима се подразумева одузимање имовине, прописан је одредбама Главе XXXII Законика о кривичном поступку<sup>39</sup>. Ако је Србија држава која подноси захтев, захтеви за међународну правну помоћ, које су упутили судови и јавна тужилаштва, прослеђују се одговарајућим иностраним органима преко Министарства правде Републике Србије. У случају када је Србија држава којој је упућен захтев, захтеви иностраних органа за правну помоћ прослеђују се надлежном суду, који одлучује о прихватљивости, у зависности од тога шта је предмет захтева, у складу са домаћим прописима.

#### **б. Анализа**

65. ГЕТ је утврдио да је одузимање средстава и имовинске користи прибављених извршењем кривичног дела добро регулисано законима у Србији. На основу члана 84. Основног кривичног закона, предвиђено је одузимање а) сваке имовинске користи прибављене кривичним делом, б) износа који одговара вредности прибављене имовинске користи, у случају да непосредна имовинска

---

(4) Одговорно лице у правном лицу које учини дело из ст. 1. до 3. 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 кривичним делом.

(5) Новац и имовина из ст. 1. до 4. овог члана одузеће се.

<sup>37</sup> Према новом Кривичном законнику, сва кривична дела која стварају добит сматрају се делима која претходе прању новца.

<sup>38</sup> Списак је проширен и сада обухвата: инвестиционе фондове и друге институције које раде на тржишту новца, банке које су овлашћене да тргују хартијама од вредности и друга физичка и правна лица која тргују хартијама од вредности, плементитим металима и камењем, организаторе традиционалних и специјалних игара на срећу (казина, играонице, кладионице), залагаонице, друга правна лица, предузимаче и појединце који раде са лизингом, организовањем путовања и друга лица (члан 4. новог Закона о спречавању прању новца). Шта више, трансакцију могу да блокирају поменута лица и Управа за спречавање прања новца 72 сата.

<sup>39</sup> Сада је то Глава XXXIV новог ЗКП-а.

корист није утврђена, в) имовинске користи од лица на која је пренесена ако је лице знало да се ради о незаконито стеченој имовини. У случају да је имовина за коју се сматра да представља имовинску корист прибављену кривичним делом корупције пренесена на блиске сроднике учиниоца кривичног дела, може се одузети ако не докажу да су као накнаду дали пуну вредност. Одузимање имовинске користи је обавезно. Ова мера се строго одређује на основу судске одлуке којом је утврђено да је кривично дело извршено<sup>40</sup>.

66. Према Законика о кривичном поступку Републике Србије (у даљем тексту: ЗКП), привремене мере могу бити предузете: пре и у току кривичне истраге, органи унутрашњих послова могу привремено одузети предмете који могу послужити као доказ на суду и то на основу налога судије о привременом одузимању (члан 225. и члан 238. ЗКП-а); у току истраге и суђења, истражни судија односно суд може одредити привремену меру обезбеђења имовинско-правног захтева насталог услед извршења кривичног дела (члан 210. ЗКП-а); привремене мере такође се могу предузети пре и приликом започињања кривичне истраге ради одузимања предмета и имовинске користи везаних за кривично дело, сходно члану 82. ЗКП-а. Што се тиче блокирања сумњивих трансакција, примењују се различити правни основи, у зависности од тога да ли је кривично дело извршено као резултат организованог деловања. Што се тиче кривичних дела организованог криминала, привремене мере које су предвиђене Главом XXIXа ЗКП-а омогућују тужиоцу да нареди блокирање сваке сумњиве трансакције, као и да нареди банкарским и другим финансијским организацијама да предају сву документацију која би могла да послужи као доказ на суду. Што се тиче осталих кривичних дела, укључујући корупцију, која нису извршена на организован начин, према члану 234. ЗКП-а, истражни судија, на предлог јавног тужиоца, решењем може наредити привремено блокирање сумњивих трансакција и наредити да се изврши привремено одузимање новчаних средстава намењених за ту трансакцију, а то може учинити искључиво у случају кривичног дела за које је забрањена казна затвора у трајању од најмање четири године. ГЕТ-у је речено да је ова граница смањена са 10 на 4 године затвора. Међутим, ово се односи на већину, али не и на сва кривична дела корупције која су предвиђена законима у Србији.<sup>41</sup> Према томе, ГЕТ препоручује да се прошире законске одредбе о привременом блокирању сумњивих трансакција, како би њима била обухваћена сва кривична дела корупције.
67. Како је ГЕТ сазнао током своје посете терену, законске одредбе које се односе на привремено и трајно одузимање имовине врло ретко се спроводе у пракси. Иако статистички подаци у вези са привременим и трајним одузимањем имовине у случајевима корупције нису доступни, судије, тужиоци и припадници органа унутрашњих послова који су разговарали са ГЕТ-ом потврдили су да је, с једне стране, уобичајена пракса да се предмети и средства коришћена за извршење кривичног дела привремено односно трајно одузму, док се, с друге стране, те исте мере у ретким случајевима спроводе када се ради о новцу или другој врсти имовинске користи прибављене кривичним делом или о наплати износа који

---

<sup>40</sup> Види фусноте 31 и 32.

<sup>41</sup> Према новом Кривичном законика, који је усвојен и ступио на снагу након наше посете терену, неки облици понашања који се односе на противзаконито посредовање и примање мита кажњиви су са највише три године затвора.

одговара вредности на тај начин прибављене имовинске користи.<sup>42</sup> Исто тако, мере блокирања рачуна у банци ретко се предузимају. Они су рекли да је тешко утврдити имовинску корист и доказати да је повезана са извршењем конкретног кривичног дела. Премда се, по свој прилици, значење израза “одузимање имовине која је пренесена на друго лице без накнаде”, доста рестриктивно тумачи (јер је лице “могло знати” да је имовина незаконито стечена), у пракси се чини да пренос незаконито стечене имовине на друго лице представља препреку за спровођење мере привременог одузимања. Током посете терену, саговорници ГЕТ-а (посебно припадници органа унутрашњих послова) жалили су се да, осим ако не ухвате осумњиченог на делу, готово је немогуће доказати да је његова имовина незаконито стечена. ГЕТ сматра да је за делотворно и строго кажњавање кривичних дела корупције, које би уједно имало и сврху одвраћања од кривичног дела, неопходно да органи унутрашњих послова буду у прилици да утврде и пронађу незаконито стечену имовину и омогуће њено привремено или даље трајно одузимање, чак и онда када је та имовина пренесена на друго лице. Сходно томе, ГЕТ препоручује да се подстакне спровођење мера привременог и трајног одузимања имовине у случајевима корупције, као и незаконито стечене имовине која је пренета на друга лица, и наплата износа који одговара вредности такве имовине уколико она није пронађена.

68. ГЕТ је од Управе за спречавање прања новца (у даљем тексту: "Управа") обавештен да су у периоду од 1. јула 2002. до 14. јуна 2005. стигла обавештења о укупно 238.363 сумњивих трансакција, а царински органи су пријавили још 37.903 таквих трансакција<sup>43</sup>. Према подацима Управе, готово све пријаве поднеле су банке и царински органи, а само неколико остали обвезници који су набројани у Закону о спречавању прања новца. Да би се повећали напори да се ефикасније реши проблем прања новца, ГЕТ сматра да све организације које су дужне да о сумњивим трансакцијама обавесте Управу за спречавање прања новца морају да буду свесне те своје обавезе и начина на који треба да је испуне. Према томе, ГЕТ препоручује да се стално пажљиво преиспитује дијапазон организација које су дужне да пријаве сумњиве трансакције, да се унапреди ниво обуке како би се постигла боља обавештеност о обавези пријављивања сумњивих трансакција и пратио напредак у том смислу. ГЕТ такође препоручује да се објаве смернице са набројаним индикаторима прања новца за све обвезнике.

## V. ДРЖАВНА УПРАВА И КОРУПЦИЈА

### a. **Опис стања**

#### Дефиниције и правни оквир

69. Надлежност и уређење органа државне управе и других државних органа предвиђени су углавном следећим правним актима: Закон о државној управи, Закон о јавним службама, Закон о радним односима у државним органима и

<sup>42</sup> ГЕТ-у је наведен један случај организованог криминала у којем је заплена целокупна количина произведених таблета амфетамина. У том случају, суд је на главном претресу одредио количинску вредност произведених и продатих таблета амфетамина и наредио да се оптуженоме одузме имовина у тој вредности.

<sup>43</sup> Наведени број се односи на новчане трансакције чији износ прелази 600.000 динара (око 7.500 евра) и пренос готов новца преко државне границе чији износ прелази 30.000 динара (око 370 евра).



Закон о општем управном поступку<sup>44</sup>. Појам “државна управа” обухвата све органе који врше управне функције: влада и друге државне органе и организације, и агенције које су основане на основу посебних закона и других подзаконских аката (као што су, на пример, Закон о Агенцији за приватизацију, Закон о Агенцији за развој малих и средњих предузећа, итд). У ширем смислу, појам државне управе такође обухвата територијалну аутономију, локалну самоуправу, јавне службе и органе и организације којима је поверено вршење јавних функција.

70. Права, обавезе и одговорности службеника<sup>45</sup> уређују су Законом о радним односима у државним органима, као и одговарајућим актима. Као опште начело, према овом закону, запослени у државним органима и постављена лица дужни су да у обављању послова, као и својим укупним понашањем, чувају углед органа у коме раде. У време наше посете терену, разматрана је могућност израде новог Закона о државним службеницима<sup>46</sup>.

### Политика борбе против корупције

71. Крајем 2004. године, завршен је нацрт Националне стратегије за борбу против корупције и прослеђен Скупштини Србије на усвајање (види горњи став 10. и 11). Једно од основних питања за које се сматра да је од суштинског значаја за успешну политику сузбијања корупције у земљи јесте реформа државне управе. Такође је у току била израда акционог плана којим би се обезбедила општа начела за спровођење Стратегије. Савет за борбу против корупције основан је децембра 2001. године (види став 11).
72. Није створен метод оцене ефикасности мера за борбу против корупције који би се посебно односио на корупцију у државној управи.

### Транспарентност

73. У складу са Законом о државној управи, органи управе имају општу обавезу да свој рад учине јавним тако што ће давати информације средствима јавног информисања, путем званичних публикација, и створити позитивне услове да јавности омогуће приступ информацијама. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја усвојен је у новембру 2004. године. Овим законом обухваћен је широк дијапазон државних органа: сви државни органи, органи локалне самоуправе/територијалне аутономије, организације којима је поверено вршење овлашћења на одређеном нивоу власти или јавна овлашћења<sup>47</sup>, субјекти чији је оснивач (у целости или претежно) неки државни орган<sup>48</sup>. Чланом

---

<sup>44</sup> Нови Закон о државној управи усвојен је током посете ГЕТ-а а ступио на снагу 24. септембра 2005. године. Нови Закон о државној служби је такође усвојен током посете, 16. септембра 2005. године, а почиње да се примењује 1. јула 2006. године.

<sup>45</sup> Израз “запослени у државним органима” подразумева сва лица запослена у органима државне управе (види горњи став). Израз “постављена лица” подразумева политички постављена лица, као што су министри, секретари и помоћници министра, руководиоци разних државних органа, њихови помоћници и саветници).

<sup>46</sup> Савет за реформу државне управе усвојио је Стратегију реформе државне управе у октобру 2004. године.

<sup>47</sup> На пример, предузећа у области електропривреде и телекомуникација, као и јавна комунална предузећа.

<sup>48</sup> На пример, школе, универзитети, болнице, позоришта, итд.

4. овог закона прописане су “законске претпоставке о оправданом интересу” јавности да добије информације којима располаже орган власти, “осим ако орган власти докаже супротно”. Изузеци од слободног приступа информацијама од јавног значаја предвиђени су члановима 9, 13. и 14 овог Закона<sup>49</sup>. Информације се могу затражити писменим или усменим путем. Одговори на захтеве за приступ информацијама којима располаже државни орган обично се доставља у року од 15 дана. Тражена информација доставља се бесплатно. У децембру 2004. године, Народна скупштина именовала је Повереника за информације од јавног значаја. Он има основни задатак да обезбеди ефикасно остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја и да испита притужбе на одлуке државних органа. Поред тога, Повереник Народној скупштини редовно подноси извештаје о спровођењу Закона од стране државних органа и саставља информатор који садржи практична упутства о томе како се права предвиђена овим законом могу остварити.

74. Што се тиче консултација са јавношћу, Пословником Владе прописана је обавеза Владе да јавност информише о својим активностима, усвојеним законским актима, ставовима и питањима које разматра и то путем званичних саопштења, конференција за новинаре, интервјуа, публикација (укључујући публикације објављене на интернету) или на неки други одговарајући начин (члан 72). Приликом разматрања најзначајнијих питања, Влада може да одлучи да организује јавну расправу о предлогу неког закона, прописа или општег акта. На локалном нивоу, консултације се углавном врше преко Савета за унапређење и заштиту локалне самоуправе, који се могу образовати при скупштинама локалне самоуправе (Закон о локалној самоуправи). За чланове таквих савета бирају се грађани и стручњаци за области од значаја за локалну самоуправу.

#### Контрола органа државне управе

75. Законом о општем управном поступку (у даљем тексту: ЗУП) уређује се управни поступак, а Законом о управним споровима уређује се систем оспоравања одлука управних органа. Према ЗУП-у, на решење управног органа може се поднети жалба управном органу више инстанце. Жалба се шаље првостепеном органу на разматрање. Уколико тај орган не преиначи решење, предвиђена је могућност жалбе другостепеном органу. Надлежни орган може да одбије жалбу, да делимично или у целини укине управни акт или да га преиначи. Закон о управним споровима предвиђа правосудну контролу законитости свих управних аката. Управни спор може бити покренут пред надлежним судом и то против решења другостепеног, као и првостепеног управног органа против којег није предвиђена

---

<sup>49</sup> Информације чијим одавањем би се:

- угрозили живот, здравље, сигурност или које друго важно добро неког лица;
- угрозило, омело или отежало спречавање или откривање кривичног дела, оптужење за кривично дело, вођење преткривичног поступка, вођење судског поступка, извршење пресуде или спровођење казне, или који други правно уређени поступак, или фер поступање и правично суђење;
- озбиљно угрозила одбрана земље, национална или јавна безбедност, или међународни односи;
- битно умањила способност државе да управља економским процесима у земљи, или битно отежало остварење оправданих економских интереса;
- могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацији;
- злоупотребило право на приступ информацијама од јавног значаја;
- повредило право на приватност, право на углед или које друго право лица на које се тражена информација лично односи.

могућност жалбе у претходно поменутом управном поступку. Тужбу у управном поступку подноси физичко или правно лице.

### Омбудсман

76. На централном нивоу, Закон о омбудсману донет је 14. септембра 2005. године (за време ГРЕКО-ве посете терену). Што се тиче локалног нивоа, према Закону о локалној самоуправи, органи локалне самоуправе могу да уведу омбудсмана који ће штитити појединачна и колективна права грађана, кроз праћење рада управе и државних служби. Руководиоци локалне самоуправе и државних органа дужни су да омбудсману, на његов захтев, доставе податке који су му потребни за обављање његовог посла. У случају да услед незаконитог или недоличног понашања државног службеника дође до повреде права и интереса грађана, омбудсман може да упути упозорење органима управе, односно јавним службама, донети препоруке и о томе обавестити скупштину локалне самоуправе, као и ширу јавност.

### Запошљавање, остварени резултати на послу и превентивне мере

77. Законом о радним односима у државним органима прописано је опште начело једнаких услова запошљавања свих лица која се примају у радни однос у државним органима, као и постављених лица (разлика између ове две категорије запослених објашњена је у фусноти 47)<sup>50</sup>. Лице које се прима у радни однос у државним органима мора да испуни услове прописане чланом 6<sup>51</sup>. Упражњена радна места оглашавају се у средствима информисања, а избор кандидата врши се на основу резултата тестирања. Коначну одлуку о пријему у радни однос доноси лице које руководи тим државним органом. На решење о избору кандидата за рад у државном органу може се уложити жалба.
78. Законом о радним односима предвиђена су ограничења која се односе на примање у радни однос у државном органу, тако да се у радни однос не може примити лице које је осуђивано за кривично дело на безусловну казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини неподобним за обављање послова у државном органу. Подаци о томе проверавају се код органа који воде кривичну евиденцију о осуђиваним лицима и лицима против којих се води кривични поступак.

### Обука

79. Садржај и облици стручне обуке државних службеника уређују се актима које Влада доноси за министарства, посебне организације и специјализоване службе. Лица која се по први пут примају у радни однос у државном органу полажу стручни испит и тако стичу знања о прописима којима се уређују активности државних органа.

### Сукоби интереса

---

<sup>50</sup> Према новом Закону о државним службеницима и новом Закону о државној управи, нека постављена лица, на пример секретари, помоћници министара, начелници разних државних органа и њихови помоћници ће постати државни службеници запослени у сталном радном односу, али са постављењем од пет година.

<sup>51</sup> На пример, да је држављанин Србије, да је здравствено способан, итд.

80. Законски оквир за спречавање сукоба интереса обезбеђен је Законом о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција. “Јавном функцијом”, у смислу члана 2. став 1. овог закона, “сматра се функција коју лице-функционер, врши на основу избора, постављења и именовања у органе Републике Србије, аутономне покрајине, општине, града и града Београда и у органе јавних предузећа чији је оснивач (...)”, а које врши било који од претходно наведених органа. На основу става 2. и става 3. истог члана Закона, сукоб интереса при вршењу функција судија и јавних тужилаца, као и “функционера именованих у органе установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, општина, град и град Београд”, уређује се посебним законима. Свеукупни циљ Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција јесте да се забрани функционерима да, при обављању свог посла или службене дужности, своју јавну функцију користе за остваривање личне користи или користи за повезана лица. Према Закону о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција (члан 6), функционеру је, између осталог, забрањено да: “1) стекне ново или оствари постојеће право за себе или другог, ако тиме крши једнакост грађана пред законом, 2) злоупотреби посебна права која му припадају ради вршења јавне функције, 3) прими, тражи или прихвати неку вредност или услугу ради гласања о било чему или ради утицања на одлуку неког органа, тела или појединца, 4) обећа запослење или неко друго право у замену за поклон, обећање поклона или неку другу корист или погодност, 5) утиче на добијање послова или јавних набавки, 6) прими накнаду од стране државе или међународне организације изузев накнаде путних и других трошкова везаних за учешће на међународним скуповима сходно одлуци надлежног органа, 7) користи, ради стицања своје или туђе користи, знања и обавештења до којих је дошао у вршењу јавне функције ако она нису доступна јавности.”
81. У члану 9. Закона пише: “Функционер не сме бити директор, заменик или помоћник директора, члан управног или надзорног одбора јавног предузећа, установе, предузећа или било ког другог правног лица са учешћем државног капитала (...)”. Функционер је дужан да у року од 30 дана од постављења, “пренесе своја управљачка права у привредном субјекту на правно или физичко лице (које није повезано лице), да их оно, у своје име а за рачун функционера, врши до престанка јавне функције” (члан 8). Одредбама члана 10.<sup>52</sup> уређује се чланство народних посланика, посланика и одборника у управним одборима јавних предузећа и других привредних субјеката. Функционер је дужан да, у року од 15 дана од избора, постављења или именовања, поднесе Републичком одбору – органу надлежном за спровођење овог закона и решавање евентуалних сукоба интереса<sup>53</sup> - “извештај о својој имовини и приходима и о имовини брачног друга

---

<sup>52</sup> “Народни посланик, посланик и одборник може бити директор или заменик или помоћник директора или члан управног или надзорног одбора највише једног јавног предузећа, установе и предузећа или другог правног лица са већинским учешћем државног капитала у њима.

У осталим привредним субјектима народни посланик, посланик и одборник може наставити да врши своја управљачка права или бити члан управног или надзорног одбора, директор, заменик и помоћник директора, ако то не омета вршење његове јавне функције и природа делатности привредног субјекта не утиче на непристрасно и независно вршење јавне функције.”

<sup>53</sup> Према члану 19. овог закона: “Републички одбор има девет чланова. Три члана бирају судије Врховног суда Србије међу дипломираним правницима посебно стручним за кривично, грађанско, привредно или управно право, а једног члана бира Адвокатска комора Србије међу адвокатима. Председници судова, судије, јавни тужиоци и заменици јавних тужилаца не могу бити чланови Републичког одбора.

и крвних сродника у правој линији” (чланови 12. и 13). Ако орган или тело расправља и одлучује у ствари у којој функционер или повезано лице има приватни интерес, функционер је дужан да постојање приватног интереса саопшти пре свог учешћа у расправи, а најкасније пре почетка одлучивања (члан 7).

82. У случају повреде претходно наведених одредби, према овом закону, функционеру се може изрећи једна од следећих мера: мера нејавног упозорења, мера јавног објављивања одлуке о повреди закона или мера јавног објављивања препоруке за разрешење. Ово не искључује кривичну одговорност за особе које су прекршиле горе поменути закон.

#### Премештање на друго радно место

83. Законом није прописан систем редовног и повремених премештања на друго радно место запослених у државним органима подложним корупцији, али према речима представника власти у Србији, тај систем се примењује у пракси. Закон о радним односима у државним органима садржи одредбу према којој, ако то потребе државног органа захтевају, функционер који руководи државним органом може распоредити запосленог на друго радно место у истом органу које одговара његовој стручној спреми и радним способностима. Не постоје одредбе којима се уређује прелазак функционера у приватни сектор.

#### Примање поклона

84. На основу Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, за функционере и повезана лица важе ограничења која се односе на примање поклона, а поклоном се сматра “новац, ствари, услуге и свака друга корист која је дата или обећана функционеру” или повезаном лицу, у вези с вршењем јавне функције, лично или преко неког другог лица (члан 15). Како је прописано чланом 16, “функционер не сме примити поклон у вези с вршењем његове јавне функције, изузев (...) поклона чија вредност не прелази износ половине просечне месечне зараде у Републици Србији”<sup>54</sup>. Мерила према којима се одређује који се поклони сматрају протоколарним и пригодним прописује Републички одбор (из тачке 79. овог извештаја). Ако је исти поклонодавац у току једне године поклонио више поклона, као вредност поклона узима се збир свих поклона. Ако му није позната вредност поклона, функционер је дужан да одбије поклон. Ако функционер није могао да одбије пријем поклона нити да поклон врати поклонодавцу, дужан је да поклон преда органу који га је поставио или именовано на јавну функцију, а тако предати поклони постају својина државе.

#### Етички кодекс

85. Етички аспекти уређују се разним законским актима: Законом о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, Законом о радним односима у државним органима и Законом о државној управи. Не постоји општи кодекс понашања/етички кодекс за државне службенике.

---

Преосталих пет чланова бира Народна скупштина, на предлог Српске академије наука и уметности, са листе која садржи десет кандидата.”

<sup>54</sup> Просечна месечна плата износи око 220 евра.

## Пријављивање случајева корупције

86. Обавеза функционера и држаних службеника да пријаве кривична дела јавном тужилаштву, предвиђена је чланом 222. и чланом 224. Законика о кривичном поступку<sup>55</sup>. У кривичном законодавству Републике Србије, непријављивање кривичног дела и његовог учиниоца сматра се кривичним делом. Лицу које врши јавну функцију које није пријавило кривично дело за које се може изрећи казна у трајању од пет и више година затвора а за које је сазнало приликом вршења својих дужности може се изрећи казна од три године затвора. Функционери и државни службеници који пријављују случајеве корупције у јавној управи не уживају никакву посебну заштиту.

## Дисциплински поступак

87. Законом о радним односима у државним органима предвиђено је позивање на дисциплинску одговорност службеника, у случају повреде њихових дужности и обавеза. Таква одговорност подједнако се односи на све категорије државних службеника, а иста правила важе и за функционере које поставља Влада.<sup>56</sup> Дисциплински поступак покреће непосредни претпостављени државног службеника или друго овлашћено лице, док је спровођење поступка поверено дисциплинској комисији коју именује руководилац тог државног органа. Дисциплинске мере подразумевају новчану казну у износу од 20% до 35% месечне зараде која се државном службенику одбија у периоду од три до шест месеци или раскид радног односа. Службеник може да уложу жалбу на решење о спровођењу дисциплинске мере<sup>57</sup>.
88. Кривична одговорност не искључује спровођење дисциплинских мера за исто дело, без обзира да ли је службеник ослобођен кривичне одговорности.

## Издавање одобрења и дозвола

89. Постојећи систем прибављања дозвола и одобрења је веома компликован. Правила се налазе у разним прописима. Током посете смо обавештени да је за добијање грађевинске дозволе потребно чак и до десет разних одобрења а поступак решавања захтева може да траје и до две године<sup>58</sup>.

## **б. Анализа**

90. ГЕТ жели да нагласи да је, у последњих неколико година, Србија остварила изузетан напредак на изради законског и регулативног основа за спречавање и борбу против корупције у државној управи. Сачињен је нацрт Националне

---

<sup>55</sup> Члан 222: “(1) Сви државни органи, органи територијалне аутономије или органи локалне самоуправе, јавна предузећа и установе дужни су да пријаве кривична дела за која се гони по службеној дужности, о којима су обавештени или за њих сазнају на други начин. (2) Подносиоци кривичне пријаве из става 1. овог члана навешће доказе који су им познати и предузеће мере да би се сачували трагови кривичног дела, предмети на којима је или помоћу којих је учињено кривично дело и други докази.”

Члан 224. став 1: “Пријава се подноси надлежном јавном тужиоцу, писмено или усмено”.

<sup>56</sup> Дисциплински поступак против лица која именује Влада уређује се прописом Владе.

<sup>57</sup> У новом Закону о државним службеницима распон је промењен на 20-30%, а уведена је и допунска санкција: забрана унапређења запосленог током две до четири године.

<sup>58</sup> Према подацима добијеним од власти Србије после посете, према Стратегији за унапређење и развој страних улагања, биће потребно највише 15 дана да би се добила грађевинска дозвола.

стратегије за борбу против корупције, који се, у време наше посете терену, налазио на разматрању пред Народном скупштином. Најважније опште теме којима се ова стратегија бави су спречавање, истрага и боље информисање јавности. Представници власти у Србији рекли су ГЕТ-у да ће, по доношењу новог Кривичног законика, који се, у време наше посете терену, налазио у скупштинској процедури, бити усвојен Акциони план за спровођење Стратегије. Већина недавно донетих закона који се односе на управна питања (на пример, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја) налази се у фази спровођења. Влада Србије сврстала је борбу против корупције у један од три главна приоритета земље<sup>59</sup>. **ГЕТ препоручује да се усвоји Акциони план за примену Националне стратегије за борбу против корупције и да се обезбеди ефикасан систем за надгледање његовог спровођења.**

91. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја почео је да се спроводи у јулу 2005. године, када је постављен Повереник за слободни приступ информацијама од јавног значаја. Упркос чињеници да је објављен “Информатор о Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја”, ГЕТ-у је речено да има доста неспоразума између државних службеника, као и у самој јавности, о томе колики је заиста обим права на информације од јавног значаја. Повереник за слободни приступ информацијама од јавног значаја посебно је истакао да “необавештеност представља главну препреку у погледу спровођења овог закона”, као и то да “ни грађани ни средства информисања нису довољно обавештени о новим правима и начину на који се она остварују”. Према томе, **ГЕТ препоручује да се организује обука државних службеника која ће бити посвећена правима јавности предвиђеним Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, као и да се шири јавност на одговарајући начин информисања о овом закону.**
92. На централном нивоу, Закон о омбудсману донет је 14. септембра 2005. године (у време наше посете терену). Објављено је да ће омбудсман бити именован у року од шест месеци од доношења овог закона. Што се тиче локалног нивоа, према Закону о локалној самоуправи органи локалне самоуправе могу да уведу омбудсмана који ће штитити појединачна и колективна права грађана кроз праћење рада управе и државних служби. Локални омбудсман уведен је једино у Аутономној покрајини Војводини. У канцеларији омбудсмана запослено је 15 људи. **ГЕТ препоручује да се убрза процес увођења омбудсмана на централном нивоу, као и да се локални органи власти подстакну на увођење омбудсмана.**
93. ГЕТ са задовољством напомиње да власти у Србији планирају да, у складу са Националном стратегијом за борбу против корупције, уведу централизован систем запошљавања лица у државним органима и праћења њиховог напретка на послу, као и да оснују специјализовани центар за обуку у којем ће се изводити свеобухватна обука лица запослених у државним органима<sup>60</sup>. С тим у вези, **ГЕТ препоручује да се направе и донесу посебни, обавезни програми обуке који ће бити посвећени борби против корупције и прилагођени потребама различитих категорија државних службеника.**

<sup>59</sup> Према информацијама добијеним од српских власти након посете, Национална стратегија за борбу против корупције усвојена је у децембру 2005. године.

<sup>60</sup> Служба за управљање кадровима је образована и почеће са радом 1. јула 2006. године.

94. Закон о спречавању сукоба интереса у вршењу јавних функција ступио је на снагу у априлу 2004. године. Према подацима Републичког одбора за решавање сукоба интереса, у првих девет месеци 2005. године, Одбор је испитао укупно 54 пријаве у вези са потенцијалним сукобом интереса. Исход тих испитивања било је разрешење три функционера. Овај закон важи за све државне функционере, осим судија и јавних тужилаца, као и “функционере именоване у органе установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, општина, град и град Београд”. Према овом закону, сукоб интереса који се односи на ове категорије лица уређује се “посебним законима” (члан 2. и члан 3). Међутим, представници власти у Србији обавестили су ГЕТ да ти закони нису донети, са изузетком неспојивости за судије и тужиоце који су уређени одговарајућим законима (види став 28. и 35). Уз то, свеукупни циљ Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција јесте да се забрани функционерима да, при обављању свог посла или службене дужности, своју јавну функцију користе за остваривање личне користи или користи за повезана лица. У светлу претходно реченог, ГЕТ препоручује да се примена Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција прошири на све функционере органа државне управе, без изузетака из члана 2. став 2. и 3. овог закона (односно судија и јавних тужилаца, као и “функционера именованих у органе установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, општина, град и град Београд”).
95. ГЕТ напомиње да не постоје посебна правила за прелазак функционера из јавног у приватни сектор. ГЕТ сматра да постоји потенцијални ризик да неко обећање везано за уносно запослење изврши утицај на поступке функционера, као и то да бивши функционери злоупотребе своје везе и познавање из прве руке претходних области рада, и то посебно у случајевима када је ново запослење тесно повезано са њиховом претходним функцијама. ГЕТ препоручује да се донесу јасна правила/смернице за случајеве преласка функционера у приватни сектор (“*pantouflage*”), како би се избегао сукоб интереса.
96. Као што је указано у опису стања (став 84), опште правило које се односи на примање поклона прописано је чланом 16. Закона о спречавању сукоба интереса, у којем се каже да “функционер не сме примити поклон у вези с вршењем његове јавне функције, изузев поклона чија вредност не прелази износ половине просечне месечне зараде у Републици Србији”. ГЕТ сматра да је таква минимална вредност изузетно висока и, према томе, препоручује да се вредност свих поклона које функционери могу примити сведе на ниво који никако неће изазвати сумњу да се ради о миту или неком другом облику недозвољене материјалне користи.
97. ГЕТ напомиње да је значајан напредак остварен у погледу спровођења стандарда понашања на нивоу општина. Национална конференција о етичким стандардима за представнике локалних органа власти у Србији је, 2004. године, сачинила нацрт Етичког кодекса понашања за локалне функционере, као и Модел кодекса понашања запослених у управи и јавним службама у граду и општини, које је донела Стална конференција градова и општина. ГЕТ је обавештен да се ови кодекси већ примењују у око две трећине општина. ГЕТ-у је такође речено да се за ширу јавност спроводи обимна едукативна кампања, као и да се организује обука за запослене у органима управе, на општинском нивоу. Међутим, ГЕТ



напомиње да на националном нивоу није створен јединствени систем стандарда понашања. Кодекси понашања за запослене у државним органима још нису сачињени и усвојени. С тим у вези, ГЕТ препоручује да се кодекси понашања за државне службенике донесу на националном нивоу, као и да се организује обимна кампања за њихово спровођење у државним установама.

98. ГЕТ напомиње да не постоје правне мере којима би се обезбедила тајност и заштитили од одмазде државни службеници који пријављују корупцију (тзв. "дувачи у пиштаљке"). Сходно томе, ГЕТ препоручује да се обезбеди да се државни службеници који у доброј намери пријаве сумњу на корупцију у државној управи на одговарајући начин заштите од одмазде када пријаве своју сумњу.

#### Издавање одобрења и дозвола

99. Као што је наведено у опису стања овог извештања, постојећи систем прибављања одобрења и дозвола у Србији је веома компликован. Током посете је наведено да се корупција често јавља у вези са издавањем урбанистичких и грађевинских дозвола. Такође је постављено питање да ли су сва та одобрења и дозволе заиста неопходни. ГЕТ сматра да овакво стање погодује корупцији и да доводи у сумњу поузданост овог система. Према томе, ГЕТ препоручује да се број одобрења и дозвола сведе на онај који је заиста неопходан, да се скрати трајање поступка за њихово издавање и да се поспеши процес обједињавања и редиговања смерница како за државне службенике који решавају захтеве за издавање одобрења и дозвола, тако и за ширу јавност.

## VI. ПРАВНА ЛИЦА И КОРУПЦИЈА

### **а. Опис стања**

#### Опште дефиниције

100. Према Закону о привредним друштвима (у даљем тексту: ЗПД), привредно друштво је правно лице које обавља делатност у циљу стицања добити. Привредно друштво оснива се као друштво лица (ортачко друштво или командитно друштво ) или као друштво капитала (акционарско друштво или друштво с ограниченом одговорношћу) (члан 2. ЗПД-а). Следе дефиниције најзначајнијих облика привредних друштава:

- а) Ортачко друштво је друштво које се оснива уговором два или више лица која се обавезују да, уз сопствену неограничену солидарну одговорност за обавезе друштва, обављају одређену делатност под заједничком именом (члан 53. ЗПД-а);
- б) Командитно друштво је друштво које се оснива уговором два или више лица ради обављања делатности под заједничким именом, од којих најмање једно лице одговара неограничено солидарно за обавезе друштва (комплементар), а ризик најмање једног лица ограничен је на износ уговореног улога (командитор);

- ц) Акционарско друштво је друштво које оснивају правна, односно физичка лица ради обављања делатности, чији је основни капитал утврђен и подељен на акције одређене номиналне вредности (члан 184); и
- д) Друштво с ограниченом одговорношћу је друштво које, ради обављања делатности, оснивају правна или физичка лица која не одговарају за обавезе друштва, а сnose ризик за пословање друштва до висине свог улога. Улози чланова друштва чине основни капитал друштва, а сваки члан друштва стиче удео у друштву сразмерно вредности свог улога.

### Оснивање

- 101. Услови за оснивање привредног друштва зависе од његовог облика. Сходно томе, физичка лица могу основати ортачко друштво, командитно друштво, акционарско друштво и друштво с ограниченом одговорношћу. Правна лица могу основати акционарско друштво, друштво с ограниченом одговорношћу и командитно друштво, у својству командитора. Држава односно јединица локалне самоуправе може основати и јавно предузеће.
- 102. Оснивачки акт привредног друштва је уговор/одлука о оснивању, који се сачињава у писменом облику. Потписи оснивача оверавају се код надлежног суда (члан 7. ЗПД-а). Што се тиче броја чланова друштва, ограничење је прописано једино за друштво с ограниченом одговорношћу, које може имати највише 100 чланова (члан 104). Износ основног капитала зависи од тога да ли се ради о друштву лица или о друштву капитала. За акционарска друштва, минимална вредност деоница, уколико законом није другачије прописано, не сме бити мања од 10 до 25.000 евра.

### Регистрација и мере које се односе на транспарентност

- 103. У јануару 2005. године, на снагу су ступили нови Закон о регистрацији привредних субјеката и Закон о Агенцији за привредне регистре, који су увели реформу у претходни систем регистрације. То се конкретно односи на увођење јединствене електронске базе података о свим регистрованим привредним субјектима у Србији и оснивање Агенције за привредне регистре код које се води више привредних регистара. Поступак регистрације је поједностављен и скраћен на пет дана. Захтеви за регистрацију могу се поднети на шалтеру или поштом, а омогућена је и даља електронска комуникација између службеника Регистра и подносиоца захтева.
- 104. Према новим прописима, службеник Регистра више није овлашћен да проверава тачност података и аутентичност документације која се прилаже уз образац захтева за регистрацију, јер се сада искључиво проверава да ли су испуњени формални услови. Уколико службеник Регистра не реши захтев у року од десет дана од дана подношења, захтев за регистрацију аутоматски се сматра одобреним и потом се врши упис у Регистар. Регистровани подаци су јавне природе и објављују се на вебсајту Агенције за привредне регистре. Уколико је захтев за регистрацију одбијен, може се уложити жалба на такво решење.

### Ограничења у вршењу функција правних лица

105. Различitim законима утврђују се правила која се односе на систем дисквалификације, којим се учиниоцу кривичног дела забрањује да обавља одређене активности, укључујући обављање руководеће функције у правном лицу. Конкретно, на основу члана 66. Основног кривичног закона<sup>61</sup>, ако је учинилац злоупотребио свој положај, вршење делатности или дужности ради извршења кривичног дела, “суд може учиниоцу кривичног дела забранити вршење одређене службе, позива или самосталне делатности, свих или неких дужности везаних за располагање, коришћење, управљање или руковање државном или друштвеном имовином или за чување те имовине”. Ова мера се одређује у трајању од најмање годину дана, а највише десет година.
106. Слично томе, Законом о привредним преступима утврђене су “заштитне мере” спречавања одговорног лица у правном лицу које је извршило привредни преступ да врши дужност коју је вршило у време извршења преступа или одређену руководећу дужност у привредном или финансијском пословању, одређену врсту послова или дужности везаних за располагање, коришћење, управљање или руковање имовином или њеним чувањем (члан 35).
107. Заштитне мере такође су предвиђене Законом о прекршајима: учиниоцу прекршаја, који је одговорно лице у правном лицу, може се забранити да врши дужност коју је вршио у време извршења прекршаја или одређену руководећу дужност у привредном или финансијском пословању или одређену врсту послова или све или неке дужности везане за располагање, коришћење, управљање или руковање повереном имовином, ако је учинилац злоупотребио своју дужност ради извршења прекршаја (члан 46).

#### Правни прописи који уређују одговорност правних лица

108. Не постоје одредбе нити су предузете било какве мере којима се посебно уређује грађанска, кривична или управна одговорност правних лица, у случају кривичних дела корупције (или кривичних дела повезаних са корупцијом). Правни систем у Србији не познаје принцип кривичне одговорности правних лица.

#### Пореске олакшице

109. Закон о порезу на добит предузећа не предвиђа могућност пореског одбитка, пореских олакшица или пореских кредита за средства која су употребљена за плаћање мита или покривање других трошкова везаних за корупцију.

#### Порески органи

110. Сходно претходно цитираном члану 222. Законика о кривичном поступку (којим се прописује обавеза свих државних органа да пријаве кривична дела), службеници пореске управе дужни су да пријаве кривична дела која се кривично гоне по службеној дужности, за која су сазнали приликом вршења своје дужности. Ради откривања пореских кривичних дела, Законом о пореском поступку и пореској администрацији прописано је да пореска полиција у преткривичном поступку поступа као орган унутрашњих послова и овлашћена је

---

<sup>61</sup> Сада прописано чланом 85. Кривичног законика.

да, у складу са законом, предузима потражне радње, као и да позове и саслуша осумњиченог (члан 135).

111. У поступку пореске контроле, порески инспектор има право на увид у документацију пореског обвезника. У случају сумње да је почињено пореско кривично дело, порески инспектор дужан је да о томе састави извештај и да га, заједно са прибављеним доказима, одмах достави Пореској полицији. Ако порески инспектор утврди да чињенице и околности указују на постојање основа сумње да је извршено кривично дело из других области, Пореска управа подноси кривичну пријаву надлежном државном органу (члан 136). Предвиђена је обавеза Пореске полиције да сарађује са јавним тужилаштвом.

#### Прописи који се односе на рачуноводство

112. Законом о рачуноводству и ревизији предвиђена је општа обавеза правних лица и предузетника да воде рачуноводствену евиденцију и пословне књиге, као и да одреде лице које је одговорно за њихово вођење (члан 14). Прописани су различити рокови за чување рачуноводствених података, у зависности од врсте рачуноводствене исправе (на пример, финансијски извештаји чувају се 50 година, а пословне књиге 10 година) (члан 15)<sup>62</sup>. У овом погледу нема изузетака. Рачуноводствене исправе и пословне књиге морају да се чувају у просторијама правног лица.
113. Несавесно рачуноводство представља кривично дело. Према Закону о рачуноводству и ревизији, пословне књиге сматрају се јавним исправама, а за фалсификовање јавних исправа, укључујући повреду прописа којима се уређује њихово чување, може се изрећи казна затвора у трајању од три месеца до пет година. У законодавству Србије, кривичним делом такође се сматра уништавање службеног печата или других службених докумената. За такво кривично дело прописана је казна затвора у трајању до три године за свако лице које незаконито отуђи, сакрије, уништи, оштети или на други начин учини неупотребљивим службени печат, књигу, евиденцију или документ који припада државном органу, предузећу, установи или другој организацији која врши јавна овлашћења. Санкције су предвиђене и за покушај овог кривичног дела.

#### Улога рачуновођа, ревизора и правника

114. Закоником о кривичном поступку прописана је обавеза сваког лица да пријави кривична дела која се гоне по службеној дужности. Не постоје посебни прописи на основу којих су рачуновође, ревизори и/или други стручни саветници дужни да пријаве кривично дело откривено приликом вршења њихових дужности.
115. Једино је новим Законом о спречавању прања новца предвиђено да, ако предузеће за ревизију, овлашћени ревизор, адвокат, правно или физичко лице које пружа књиговодствене услуге или се бави пореским саветовањем оцени да постоји сумња да се ради о прању новца у вези са одређеном трансакцијом или лицем или када клијент тражи савет у вези са прањем новца, дужан је да о томе обавести Управу за спречавање прања новца.

---

<sup>62</sup> По новом Закону о рачуноводству и ревизији који је ступио на снагу 10. јуна 2006. године, чл. 14. и 15. су сада регулисани чл. 16. и 23. По новом закону, финансијски извештаји се чувају 20 година уместо 50.

## 6. Анализа

116. ГЕТ са задовољством примећује да је разним законима предвиђено забрањивање даљег вршења одређених послова, укључујући вршење руководеће дужности у правном лицу. Међутим, не постоје одредбе које се односе на утврђивање грађанске, кривичне или управне одговорности правних лица за кривична дела корупције или кривична дела повезана са корупцијом. Према томе, **ГЕТ препоручује да се донесу потребни закони којима би се убрзало утврђивање одговорности правних лица за кривична дела корупције и обезбедило њихово ефикасно и адекватно кажњавање - укључујући новчано кажњавање – које ће уједно имати и сврху одвраћања од кривичног дела, у складу са Кривичноправном конвенцијом о корупцији (ЕТС бр. 173).**
117. Закон о порезу на добит предузећа, којим је прописано да сви трошкови који се изузимају од пореза морају да се оправдају и образложе, не предвиђа могућност пореског одбитка нити било које друге врсте пореских олакшица за средства која су употребљена за плаћање мита или покривање других трошкова везаних за корупцију.
118. Законом о рачуноводству и ревизији предвиђена је општа обавеза (члан 14) правних лица и предузетника да воде рачуноводствену евиденцију и пословне књиге, као и да одреде лице које је одговорно за њихово вођење. Нема изузетака у погледу извршавања обавезе вођења рачуноводствене евиденције. Уништавање пословних књига, уношење лажних или непотпуних података у рачуноводствене исправе, као и незаконити пропусти у евидентирању плаћања, сматрају се кривичним делом на основу закона у Србији. ГЕТ сматра да је, у овом погледу, законодавство Србије у складу са чланом 14. Кривичноправне конвенције о корупцији.
119. На основу члана 222. Законика о кривичном поступку, државни органи дужни су да пријаве кривична дела. По члану 223. истог законика<sup>63</sup>, свако треба да пријави кривично дело за које се гони по службеној дужности, укључујући кривично дело корупције. Не постоји посебна законска обавеза за приватне ревизоре односно рачуновође и друге стручне саветнике (као што су адвокати, физичка и правна лица која се баве пореским саветовањем, када учествују у планирању или реализацији одређених трансакција за своје клијенте) да пријаве сумњиве радње везане за корупцију које су открили током обављања својих дужности. Међутим, ГЕТ-у је речено да се тешка кривична дела морају пријавити у складу са међународним рачуноводственим и ревизорским стандардима. ГЕТ је из других извора обавештен да се члан 223. Законика о кривичном поступку може применити и на овлашћене ревизоре и рачуновође. Према томе, **ГЕТ препоручује да се приватни ревизори и рачуновође и други стручни саветници подстакну да јавном тужилаштву пријаве дела за која постоји сумња да се ради о корупцији, као и да се организује обука посвећена откривању и пријављивању кривичних дела корупције.**
120. Што се тиче државне својине, ГЕТ-у је речено да је Буџетска инспекција при Министарству финансија Републике Србије надлежна да врши ревизију

---

<sup>63</sup> Ова два члана су сада обједињена у члану 253. новог ЗКП-а.

целокупног јавног сектора. Налази ове инспекције достављају се Народној скупштини, а информације о томе су јавне природе. Како је ГЕТ схватио, Буџетској инспекцији је тешко да прописно испуни свој задатак, нарочито због тога што је у Републици Србији у току процес приватизације. Међутим, ГЕТ-у је речено да се у скупштинској процедури налазе два предлога закона о оснивању националне ревизорске институције<sup>64</sup>. **ГЕТ препоручује да се убрза процес оснивања националне ревизорске институције.**

## **ЗАКЉУЧЦИ**

121. У Републици Србији корупција се сматра великим проблемом који има утицаја на многе органе државне власти. Сектори који се обично сматрају најугроженијим су правосуђе, општинске власти, царинска служба, полиција и здравство. Мере спречавања и борбе против корупције требало би да обухвате још две области где има места за побољшања: прикупљање пореза (добро је познато да недостаци у пореском систему погодују појави корупције) и процес приватизације, чије одвијање прати низ недостатака. Интегритет и функционисање правосуђа такође је област која забрињава. Нарочито, носиоци правосудних функција и даље се налазе под великим друштвеним притиском због неких случајева/оптужби које се односе на корупцију у коју су били умешани тужиоци и судије. Па ипак, напоре Владе Србије у последњих неколико година да се идентификују и реше проблеми у овој области и да се усвоје савремени прописи о статусу судија и тужилаца, као и да се спроведе Стратегија против корупције и реформа правосуђа, треба поздравити. Постоји потреба за бољом специјализацијом тужилаца који се баве озбиљним делима корупције и привредним и финансијским преступима који би могли да имају везу са корупцијом и за увођењем јасног механизма сарадње полиције и тужилаца као и за стварањем оперативних група састављених од полицајаца и тужилаца, како би се унапредио тимски рад. Имунитет одређених категорија лица у Републици Србији (на пример председника Републике, чланова владе и народних посланика), као и поступци укидања имунитета, не представљају непремостиву препреку способностима државе да кривично гони корупцију на ефикасан начин.
122. Што се тиче државне управе, постоји потреба да се примене одговарајуће мере којима би се проширила примена Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција тако да он обухвати сва лица која обављају јавне дужности, без постојећих изузетака. Такође је потребно убрзати увођење омбудсмана на централном нивоу, усвојити кодексе понашања државних службеника на централном нивоу, организовати кампању примене у јавним установама, као и усвојити одговарајуће мере заштите лица која у доброј намери пријављују случајеве корупције. Што се тиче корупције и правних лица, у правном систему Републике Србије не постоји институција одговорности правног лица. Значи да постоји потреба да се таква одговорност уведе за давање и примање мита и прање новца и да се пропишу казне које су делотворне, сразмерне и одвраћајуће, у складу са Кривичноправном конвенцијом о корупцији.
123. Имајући у виду оно што је претходно речено, ГРЕКО упућује Србији следеће препоруке:

---

<sup>64</sup> Закон о Државној ревизорској институцији усвојен је 29. новембра 2005. године.

- i. да се унапреди примена Закона о јавним набавкама, нарочито кроз организовање обуке за државне службенике који учествују у процесу набавки (став 17);
- ii. да се пронађу начини да се поступак именовања и унапређења судија и тужилаца учини транспарентнијим, како би се учврстило поверење јавности у потпуну независност тужилаца и судија од било каквог непримереног политичког утицаја, као и поверење у њихову непристрасност у вршењу функције (став 37);
- iii. да се преиспитају услови који се односе на дужину мандата заменика јавног тужиоца, како би им се пружила реална доза стабилности (став 38);
- iv. да се продужи мандат Специјалног тужиоца за организовани криминал и његових заменика (став 40);
- v. да се при јавном тужилаштву образује посебно одељење које би се бавило кривичним делима корупције (укључујући кривична дела привредног криминала која су повезана са корупцијом) (став 41);
- vi. да се i) успостави јасан механизам сарадње између полиције и тужилаштва којим би се учврстила водећа улога тужиоца у преткривичном поступку и који би обезбедио да тужилац у најкраћем року добије све потребне информације; ii) подстакне формирање радних тимова састављених од полицајаца и тужилаца, у циљу промовисања тимског рада (став 42);
- vii. да се уведе свеобухватан програм обуке за полицајце и тужиоце који би им омогућио да размене знања и ставове о томе како решавати проблем корупције и финансијског криминала повезаног са корупцијом, што би обухватило и употребу свих расположивих практичних и правних средстава за откривање и запелну добити стечене корупцијом (став 44);
- viii. да се усвоје законодавне и друге мере за успостављање ефикасног система за спровођење специјалних истражних техника, којима ће се надлежним органима обезбедити одговарајућа средства и обука, како би се у пракси обезбедило ефикасније функционисање система за спровођење специјалних истражних техника (став 45);
- ix. да се уведу неопходне мере којима ће се обезбедити да је програм заштите сведока у пракси потпуно оперативан (став 46);
- x. да се прошире законске одредбе о привременом блокирању сумњивих трансакција, како би њима била обухваћена сва кривична дела корупције (став 66);
- xi. да се подстакне спровођење мера привременог и трајног одузимања имовине у случајевима корупције, као и незаконито стечене имовине која је пренета на друга лица, и наплата износа који одговара вредности такве имовине уколико она није пронађена (став 67);

- xii. да се стално пажљиво преиспитује дијапазон организација које су дужне да пријаве сумњиве трансакције, да се унапреди ниво обуке како би се постигла боља обавештеност о обавези пријављивања сумњивих трансакција и пратио напредак у том смислу. ГЕТ такође препоручује да се објаве смернице са набројаним индикаторима прања новца за све обвезнике (став 68);
- xiii. да се усвоји Акциони план за примену Националне стратегије за борбу против корупције и да се обезбеди ефикасан систем за надгледање његовог спровођења (став 90);
- xiv. да се организује обука државних службеника која ће бити посвећена правима јавности предвиђеним Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, као и да се шири јавност на одговарајући начин информише о овом закону (став 91);
- xv. да се убрза процес увођења омбудсмана на централном нивоу, као и да се локални органи власти подстакну на увођење омбудсмана (став 92);
- xvi. да се направе и донесу посебни, обавезни програми обуке који ће бити посвећени борби против корупције и прилагођени потребама различитих категорија државних службеника (став 93);
- xvii. да се примена Закона о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција прошири на све функционере органа државне управе, без изузетака из члана 2. став 2. и 3. овог закона (односно судија и јавних тужилаца, као и “функционера именованих у органе установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, општина, град и град Београд”) (став 94);
- xviii. да се донесу јасна правила/смернице за случајеве преласка функционера у приватни сектор (“*pantouflage*”), како би се избегао сукоб интереса (став 95);
- xix. да се вредност свих поклона које функционери могу примити сведе на ниво који никако неће изазвати сумњу да се ради о миту или неком другом облику недозвољене материјалне користи (став 96);
- xx. да се кодекси понашања за државне службенике донесу на националном нивоу, као и да се организује обимна кампања за њихово спровођење у државним установама (став 97);
- xxi. да се обезбеди да се државни службеници који у доброј намери пријаве сумњу на корупцију у државној управи на одговарајући начин заштите од одмазде када пријаве своју сумњу (став 98);
- xxii. да се број одобрења и дозвола сведе на онај који је заиста неопходан, да се скрати трајање поступка за њихово издавање и да се поспешу процес обједињавања и редиговања смерница како за државне службенике



**који решавају захтеве за издавање одобрења и дозвола, тако и за ширу јавност (став 99);**

- xxiii. да се донесу потребни закони којима би се убрзало утврђивање одговорности правних лица за кривична дела корупције и обезбедило њихово ефикасно и адекватно кажњавање - укључујући новчано кажњавање – које ће уједно имати и сврху одвраћања од кривичног дела, у складу са Кривичноправном конвенцијом о корупцији (ЕТС бр. 173) (став 116);**
- xxiv. да се приватни ревизори и рачуновође и други стручни саветници подстакну да јавном тужилаштву пријаве дела за која постоји сумња да се ради о корупцији, као и да се организује обука посвећена откривању и пријављивању кривичних дела корупције (став 119);**
- xxv. да се убрза процес оснивања националне ревизорске институције (став 120).**

124. На крају, у складу са Правилу 30.2 свог Правилника, ГРЕКО позива органе власти у Србији да извештај о спровођењу претходно наведених препорука поднесу до 31. децембра 2007. године.