

**ГЕНЕРАЛНИ ДИРЕКТОРАТ ЗА ЛЉДСКА ПРАВА И ПРАВНЕ ПОСЛОВЕ  
ДИРЕКТОРАТ ЗА МОНИТОРИНГ**

Стразбур, 11. јуни 2010 год.

**Greco RC-I/II (2008) 1E  
Addendum**

## **Заједнички први и други круг евалуације**

### **Додатни Извештај о усклађености за Републику Србију**

Усвојен од стране ГРЕКО  
на 47. Пленарном заседању  
(Стразбур, 7-11. јун 2010 год.)

## I. УВОД

1. ГРЕКО је усвојио Извештај за заједнички први и други круг евалуације за Републику Србију на свом 29. Пленарном заседању (19-23. јун 2006. године). Овај извештај (Gresco Eval I-II Rep (2005) 1E Revised), садржи 25 препорука за Републику Србију и јавно је објављен 9. октобра 2006. године.
2. Република Србија је у складу са процедурама ГРЕКО поднела извештај о испуњавању препорука 20. и 27. маја 2008. године. На основу овог извештаја и након пленарне дебате, ГРЕКО је усвојио Извештај о испуњавању препорука за заједнички први и други круг евалуације (RC-Report) за Републику Србију на свом 38. пленарном заседању (13. јуна 2008. године). Овај извештај је јавно објављен 10. јула 2008. године. Извештај о испуњавању препорука (Gresco RC-I+II (2008) 1E) је утврдио да су препоруке iii, v, vi, vii, ix, xi, xiii, xiv, xvi i xx задовољавајуће испуњене а да су препоруке i и xv испуњене на задовољавајући начин. Препоруке ii, iv, viii, x, xii, xvii, xviii, xix, xxi, xxii, xxiii, xxiv и xxv су испуњене делимично. ГРЕКО је затражио додатне информације о њиховом испуњавању. Ове информације су достављене 30. децембра 2009. године односно 24. маја 2010. године.
3. Сврха овог Додатног извештаја о испуњавању препорука за заједнички први и други круг евалуације је да у складу са Правилном 31 став 9.1 Пословника о раду ГРЕКО-а , оцени испуњавање препорука ii, iv, viii, x, xii, xvii, xviii, xix, xxi, xxii, xxiii, xxiv и xxv у светлу додатних информација наведених у тачки 2.

## II. АНАЛИЗА

### **Препорука бр. ii.**

4. *ГРЕКО је препоручио да се пронађу начини да се поступак именовања и унапређења судија и тужилаца учини транспарентнијим, како би се учврстило поверење јавности и потпуну независност тужилаца и судија од било каквог непримереног политичког утицаја, као и поверење у њихову непристрасност у вршењу функције.*
5. ГРЕКО подсећа да је у Извештају о испуњавању препорука (RC-report) проценио све чињенице у погледу реформе правосуђа која је била у току. Обзиром да је усвајање пакета правосудних закона било у процедури, у очекивању њихове примене у пракси, ГРЕКО је оценио испуњавање препоруке ii као делимично.
6. Државни органи Србије су указали да је Народна Скупштина усвојила у децембру 2008. године сет закона о реформи правосуђа и то Закон о судијама, Закон о високом савету судства, Закон о јавном тужилаштву, Закон о државном већу тужилаца и Закон о организацији судова. Два нова органа, Високи савет судства и Државно веће тужилаца основани су у априлу 2009. године; надлежни су за избор и унапређење судија и тужилаца. У јулу 2009. године усвојени су критеријуми за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за судије и тужиоце<sup>1</sup>. Поступак за општи избор у правосуђу (који је обухватио све кандидате укључујући и постојеће судије и тужиоце) започео је у септембру 2009. године а окончан је у децембру 2009. године. Високи савет судства и Државно веће тужилаца су у поступку доношења појединачних одлука кандидатима који нису изабрани

<sup>1</sup> Критеријуми и мерила за избор судија и председника судова у Србији.

Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за носиоце јавно тужилачких функција у Србији.

(до 20. маја 2010. Године, 200 одлука је донето за судије и 60 за тужиоце). Неизабрани кандидати су паралелно поднели жалбе Уставном суду Србије.

7. У јануару 2010. године почео је пројекат „Подршка реформи правосуђа у светлу стандарда Савета Европе“ (заједнички пројекат Савет Европе – Светска банка). Пројекат има за циљ да до јуна 2010. године развије мапу пута за будућу реформу правосуђа, да унапреди њену независност, ефикасност и транспарентност (кроз оцену примењених мера, анализу утицаја достигнутих резултата као и идентификовање мањкавости законских решења и проблема у пракси)
8. ГРЕКО узима у обзир достављене информације. Иако прихвата да су свеобухватне реформе предузете како би ојачале поступак избора и унапређења у правосуђу, изражава забринутост у погледу њихове примене у пракси. Ова забринутост се такође односи на недавни поступак општег избора у правосуђу који је подразумевао престанак функције за велики број судија и тужилаца који нису изабрани у новом поступку избора; ово представља одступање од принципа сталности<sup>2</sup>. Штавише, ГРЕКО примећује да иако су критеријуми за избор и унапређење прилично детаљни и свеобухватни, методи за утврђивање ових критеријума односно начин на који се поједине вештине вреднују и упоређују једна с другом не делују довољно транспарентно (начин оцењивања није довољно прецизиран у правилима која се примењују). ГРЕКО такође примећује да у постојећим правилима о избору и унапређењу судија/тужилаца нема адекватних објашњења у погледу правних лекова/поступка против одлука Високог савета судства или Државног већа тужилаца. Последица су бројне жалбе поднете Уставном суду, који је у складу са чланом 170 Устава, надлежни орган који у крајњој инстанци одлучује о појединачним управним актима или радњама државних органа којима се крше људска права, уколико су други правни лекови искоришћени или нису предвиђени законом. Поступак по овим жалбама је у току. У горе описаном контексту, ГРЕКО као тело основано под окриљем Савета Европе мора да узме у обзир забринутост коју су изразили други органи Савета Европе, посебно Парламентарна скупштина<sup>3</sup>, Венецијанска комисија<sup>4</sup> и недавно Консултативни савет европских судија (ССЈЕ)<sup>5</sup> у погледу општег избора судија и тужилаца који је спроведен у Србији као и начина на који овај процес може нарушити поверење јавности у правосудни систем.
9. Иако ГРЕКО прихвата да су велики напори уложени у реформу правосуђа како би његов рад био рационалнији и како би се генерално повећала његова ефикасност, сматра да је и даље важно да се са изузетном пажњом прате мере које се предузимају како би се постигла планирана реформа правосуђа на начин да независност и транспарентност процеса буду у сваком тренутку очувани. ГРЕКО верује да ће мапа пута за будућу реформу правосуђа, која треба да се развије у оквиру текућег заједничког пројекта Савета Европе и Светске банке представљати додатну подршку у остваривању ових циљева.
10. ГРЕКО закључује да је препорука ii делимично примењена.

---

<sup>2</sup> Препорука (94) 12 о независности, ефикасности и улози судија. Мишљење бр. 1 (2001) Консултативног савета европских судија (ССЈЕ) упућено Комитету министара Савета Европе о мерилима која се односе на независност правосуђа и сталност судијске функције.

<sup>3</sup> Признавање дужности и обавеза Србије, Парламентарна скупштина, 9 април 2009. Док. 11701 Addendum.

<sup>4</sup> Мишљење бр.528/2009 о предлогу Критеријума и мерила за избор судија и председника судова у Србији, усвојено од стране Венецијанске комисије на њеном 79. Пленарном заседању (Венеција, 12-13 јун 2009). CLD-AD(2009)023.

<sup>5</sup> Декларација Консултативног савета европских судија (ССЈЕ) о реформи правосуђа у Србији, Стразбур, 20. април 2010. ССЈЕ(2010)1.

#### **Препорука бр. iv.**

11. *ГРЕКО је препоручио да се продужи мандат Специјалног тужиоца за организовани криминал и његових заменика.*
12. *ГРЕКО подсећа да је у Извештају о испуњавању препорука (RC-report), поздравио предлог измена Закона о јавном тужилаштву којим је продужен мандат Специјалном тужиоцу за организовани криминал и његовим заменицима; како је међутим, усвајање ових измена било у процедури, оценио је да је препорука iv делимично примењена.*
13. *Државни органи Србије су известили ГРЕКО да је Закон о јавном тужилаштву усвојен у децембру 2008 године. У складу са његовим одредбама (члан 55 и 56) мандат специјалног тужиоца за организовани криминал и његових заменика изједначен је са критеријумима који важе за све јавне тужиоце. Специјални тужилац за организовани криминал се бира на период од шест године (уместо две године како је раније био случај); његови заменици се бирају за стално (уместо девет месеци како је раније био случај) са изузетком да се особе које се први пут бирају постављају на период од три године пробног рада.*
14. *ГРЕКО поздравља продужење мандата специјалног тужиоца за организовани криминал и његових заменика; ова измена би требало да олакша јачање стручности и искуства неопходног за рад на често веома сложеним и осетљивим предметима корупције.*
15. *ГРЕКО закључује да је препорука iv задовољавајуће примењена.*

#### **Препорука бр. viii.**

16. *ГРЕКО је препоручио 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.*
17. *ГРЕКО подсећа да је у Извештају о испуњавању препорука (RC-report) закључио да је, у очекивању да нови Закон о кривичном поступку буде усвојен, који, *inter alia*, прописује примену специјалних истражних техника, препорука оцењена као делимично примењена.*
18. *Државни органи Србије сада указују да је 31. августа 2009. године Народна скупштина усвојила измене Закона о кривичном поступку, којима је Закон о кривичном поступку који је био презентирани и који је ГРЕКО анализирао у Извештају о усклађености, престао да важи. Закон о изменама и допунама Закона о кривичном поступку прописује примену специјалних истражних техника у вези организованог криминала, корупције (укључујући кривична дела злоупотребе положаја, мита и трговине утицајем) и других тешких кривичних дела, (члан 504а). Посебно је могуће применити следеће технике у циљу откривања коруптивних кривичних дела: тајно аудио и видео снимање осумњиченог (чланови 504г-504х), закључивање симулованог правног посла (чланови 504ј – 504л), контролисана испорука (члан 504м), и аутоматска компјутерска претрага личне базе података (члан 504н). Осим тога, за кривична дела корупције учињена од стране организоване криминалне групе, могуће је користити прикривеног агента (чланови 504о - 504q) и сведока сарадника (чланови 504р-504w).*
19. *Државни органи даље извештавају да су посебне обуке о специјалним истражним техникама организоване за тужиоце, судије и полицијске службенике током 2008 и 2009*

године. Значајан део посла у овом погледу је спроведен у оквиру Твининг пројекта Европске уније (EU Twinning Project) чији циљ је било јачање капацитета Министарства унутрашњих послова. Такође, додатна средства су обезбеђена служби за специјалне истражне технике у оквиру Министарства унутрашњих послова у облику повећања броја запослених, нових просторија, набавке опреме, оснивања (тренутно) два регионална центра итд.

20. ГРЕКО поздравља Закон о изменама и допунама Закона о кривичном поступку којим је омогућено да се специјалне истражне технике примењују у свим коруптивним кривичним делима, као и практичне кораке који су предузети у циљу олакшавања њиховог коришћења у пракси (на пример кроз обуку, бољу техничку опремљеност и већи број људи).
21. ГРЕКО закључује да је препорука viii задовољавајуће примењена.

#### **Препорука бр. х.**

22. *ГРЕКО је препоручио да се прошире законске одредбе о привременом блокирању сумњивих трансакција, како би њима била обухваћена сва кривична дела корупције.*
23. У Извештају о испуњавању препорука (RC-report), ГРЕКО је анализирао одговарајуће одредбе Закона о кривичном поступку, који је био усвојен али није био ступио на снагу. Подсећа се да су ове одредбе прошириле могућност привременог замрзавања сумњивих трансакција на сва коруптивна кривична дела. У очекивању да анализирани одредбе почну да се примењују, ГРЕКО је оценио препоруку х као делимично примењену.
24. Државни органи Србије сада извештавају да важеће одредбе, након усвајања Закона о изменама и допунама Закона о кривичном поступку (ЗКП) у августу 2009 године, дозвољавају привремено замрзавање сумњивих трансакција у погледу кривичних дела (1) кажњивих са најмање 4 године затвора, као и (2) прања новца (у вези са одговарајућим одредбама Закона о спречавању прања новца и финасирања тероризма) као и (3) када постоје докази да је извршено кривично дело последица организованог криминала (Одељак XXIX ЗКП). Граница казне 4 године затвора је задржана како би се омогућила равнотежа између потребе брзог прикупљања доказа у случају извршења тешких кривичних дела и заштите индивидуалних права; у случају коруптивних кривичних дела, могућност регулисана одредбом члана 234 ЗКПа у погледу замрзавања сумњивих трансакција примењује се код већине коруптивних кривичних дела. Осим тога, члан 234 ЗКПа је измењен како би омогућио бржу акцију у овој области, посебно, да би омогућио тужиоцу да директно (а не преко истражног судије, како је био случај раније) нареди замрзавање било које сумњиве трансакције, обави контролу пословних активности и наредни државним органима, банкарским или другим финансијским институцијама да предају сва документа која могу послужити као доказ кривичног дела.
25. ГРЕКО бележи достављену информацију која се разликује од ситуације која је цењена у време Извештаја о усклађености (RC-report). ГРЕКО посебно примењује да је сада могуће привремено замрзнути сумњиве трансакције у кривичним делима која су кажњива са најмање 4 године затвора (скоро сва коруптивна кривична дела са само неколико изузетака блажих облика мита и трговине утицајем), као и у случајевима када постоје елементи прања новца или организованог криминала. ГРЕКО прихвата мере предузете како би се омогућило брже деловање у погледу привременог замрзавања сумњивих трансакција, посебно давање тужиоцу водеће улоге у том смислу. Ово може представљати важну меру

у пракси, како би се прикупили бољи докази и спречило отуђивање имовине у раним фазама истраге.

26. ГРЕКО закључује да је препорука х примењена на задовољавајући начин.

**Препорука бр. хii.**

27. *ГРЕКО је препоручио 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. ГРЕКО такође препоручује да се објаве смернице са набројаним индикаторима прања новца за све обвезнике.*
28. ГРЕКО подсећа да је у Извештају о испуњавању препорука ( RC-report), прихватио усвојене законе као и спроведену обуку како би се побољшало откривање и пријављивање сумњивих трансакција. Међутим, додатни напори су били потребни за израду смерница са индикаторима прања новца за све обвезнике (осим финансијских институција). Такође, више детаља је тражено у погледу мера предузетих како би сви обвезници заиста и пријављивали сумњиве трансакције у пракси. Из ових разлога, препорука хii је оцењена као делимично примењена.
29. Државни органи Србије су потврдили да је Национална стратегија за побољшање законодавног, институционалног и оперативног оквира против прања новца и финансирања тероризма усвојена у септембру 2008. године. Осим тога, нови Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма је ступио на снагу у марту 2009. године. Одређене новине у наведеном закону односе се, на пример, на повећање списка обвезника како би се обухватили нови облици финансијских институција (на пример организације добровољних пензијских фондова), правна и физичка лица која пружају услуге трансфера новца и обвезника и организатори игара на срећу путем интернета, телефона или других средстава комуникације. У складу са недавно усвојеним Законом о спречавању прања новца и финансирања тероризма, обвезници су такође дужни да организују редовну обуку својим запосленима како би повећали свест о пријављивању сумњивих трансакција. Достављене су информације о великом броју обука организованих у том смислу: серија од 19 семинара одржаних у периоду од јула 2009. до марта 2010 године у четири велика града у Србији (Београд, Нови Сад, Крагујевац и Ниш) на којима је учествовало преко 700 професионалаца из јавног и приватног сектора, укључујући књиговође, брокере, осигуравајуће компаније и агенције за промет некретнина, као и службенике из пореске управе, Министарства трговине и услуга – Инспектората трговине као и Народне банке Србије – Одељења за контролу осигурања. Смернице и индикатори<sup>6</sup> за идентификовање лица и трансакција које су могуће повезане са прањем новца или финансирањем тероризма су развијене за банке, брокере, мењачнице, осигуравајуће компаније и агенције за промет некретнина.
30. ГРЕКО прихвата податке о значајним законским и практичним мерама предузетим у циљу побољшања откривања и пријављивања сумњивих трансакција. Примећује, међутим, да нису достављене никакве информације о успостављању механизма за процену/контролу да ли сви обвезници заиста и пријављују сумњиве трансакције како је прописано законом. ГРЕКО подсећа на своју примедбу изнету у Извештају о заједничком првом и другом кругу

<sup>6</sup> Индикатори се могу наћи на вебстрани Управе за спречавање прања новца: [http://www.apml.org.rs/index.php?option=com\\_remository&Itemid=10&func=select&id=17&lang=rs](http://www.apml.org.rs/index.php?option=com_remository&Itemid=10&func=select&id=17&lang=rs)

евалуације којом је указано на чињеницу да су скоро све пријаве достављене Управи за спречавање прања новца поднете од стране финансијских институција<sup>7</sup>. Државни органи нису доставили ни једну информацију о обиму примене обавезе пријављивања од стране нефинансијских организација и делатности (на пример адвоката, књиговођа, ревизора). Произилази на крају да су смернице са индикаторима прања новца разрађене само у погледу одређених обвезника.

31. ГРЕКО закључује да препорука хii остаје делимично примењена.

**Препорука бр. хvii.**

32. *ГРЕКО је препоручио 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“).*
33. ГРЕКО подсећа да је у очекивању усвајања Закона о агенцији за борбу против корупције, који прописује шири круг појма „функционер“, ова препорука оцењена као делимично примењена.
34. Државни органи Србије наводе да је Закон о агенцији за борбу против корупције усвојен крајем октобра 2008 године; почео је да се примењује 1. јануара 2010 године. Закон проширује примену мера из Закона о спречавању сукоба интереса на све јавне функционере (укључујући судије, јавне тужиоце и постављене функционере) који врше функције у јавној управи. Посебно, појам „функционер“ обухвата *свако изабрано, постављено или именовано лице у органе Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, органе јавних предузећа, установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, као и друго лице које бира Народна скупштина. Појам „јавна функција“ се дефинише као функција у органима Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе органима јавних предузећа, установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе као и функција других лица које бира Народна скупштина а подразумева овлашћења руковођења, одлучивања односно доношења општих и појединачних аката.*
35. ГРЕКО примећује да Закон о агенцији за борбу против корупције регулише већи обим појма „функционер“, који сада обухвата различите категорије лица који врше функције у јавној управи, како је препоручено.
36. ГРЕКО стога закључује да је препорука хvii задовољавајуће примењена.

**Препорука бр. хviii.**

37. *ГРЕКО је препоручио да се донесу јасна правила/смернице за случајеве преласка функционера у приватни сектор(“rانتouflage”), како би се избегао сукоб интереса.*

---

<sup>7</sup> Тачка 68, Извештај о заједничком првом и другом кругу евалуације.

38. ГРЕКО подсећа да је у Извештају о испуњавању препорука (RC-report) прихватио информацију државних органа о плановима да детаљније регулишу прелазак функционера у приватни сектор у предлогу Закона о агенцији за борбу против корупције. Како међутим предлог закона није био усвојен, ГРЕКО није могао да предвиди крајњи исход, због чега је препоруку оценио као делимично примењену.
39. Државни органи Србије указују да је, у складу са чланом 38 Закона о агенцији за борбу против корупције, функционерима забрањено да две године након престанка јавне функције прихвате радни однос или пословну сарадњу са правним лицем, предузетником или међународном организацијом која обавља делатности у вези са функцијом коју су вршили. Ова општа забрана може да се отклони давањем сагласности од стране Агенције за борбу против корупције. Уколико се ова сагласност не затражи од Агенције, могуће је изрећи новчану казну не само функционеру већ и приватном правном лицу у питању (члан 75 Закона о агенцији за борбу против корупције). Функционери изабрани непосредно од грађана (Председник, народни посланици, посланици и одборници у скупштинама локалних самоуправа) нису обухваћени овим обавезама након престанка функције.
40. ГРЕКО узима у обзир позитивни помак у овој области, увођењем законске обавезе за ситуације када функционер прелази у приватни сектор ("pantouflage"), у оквиру Закона о агенцији за борбу против корупције. Државним органима би могло бити од користи да законске одредбе за "pantouflage" допуне додатним водичем за функционере са практичним примерима које указују на етичке дилеме до којих може доћи у случају преласка у сличну, повезану или чак супарничку приватну компанију или правно лице, директно или убрзо након престанка јавне функције. ГРЕКО се такође нада да ће и функционери изабрани непосредно од грађана (чак и на локалном нивоу) размишљати о сличном потезу у циљу спречавања сукоба интереса и као позитивни сигнал њиховог опредељења ка вишем степену интегритета.
41. ГРЕКО закључује да је препорука хviii примењена на задовољавајући начин.

#### **Препорука бр. хix.**

42. *ГРЕКО је препоручио да се вредност свих поклона које функционери могу примити (т.ј.поклона чија вредност не прелази половину просечне месечне зараде) сведе на ниво који никако неће изазвати сумњу да се ради о миту или неком другом облику недозвољене материјалне користи.*
43. ГРЕКО подсећа да је у Извештају о испуњавању препорука (RC-Report) препоруку оценио као делимично примењену јер је било планирано да детаљнији критеријуми о томе шта представља „пригодни“ поклон буду регулисани у предлогу Закона о агенцији за борбу против корупције.
44. Државни органи Србије истичу да Закон о агенцији за борбу против корупције прописује општу забрану примања поклона: функционери не смеју примати никакве поклоне у вези вршења своје функције, осим протоколарних или других пригодних поклона и то само ако нису у новцу или хартијама од вредности. Мерила према којима се утврђује који се поклони сматрају пригодним одређује Агенција за борбу против корупције (мерила су у припреми и треба да буду усвојена крајем 2010 године; обука за функционере у вези правила о поклонима су планирана након тога) али, у сваком случају, максимално дозвољена вредност појединачног поклона не може бити већа од 5% од просечне месечне зараде (око



17 Еура), или у висини једне просечне месечне зараде (око 335 Еура) уколико је више поклона примљено у току једне календарске године (од истог или различитих дародаваца). Извештај о свим примљеним поклонима доставља се Агенцији за борбу против корупције, која јавно објављује каталог свих примљених поклона у току календарске године. У случају повреде правила о примању поклона прописана је новчана казна у износу од 10,000 до 50,000 динара (100 до 500 Еура).

45. ГРЕКО прихвата кораке које су државни органи предузели да детаљније регулишу поклоне, ограниче њихово примање и повећају транспарентност система. ГРЕКО подстиче државне органе да у даљем развијању правилника о поклонима, обухвате и мерила о „пригодности“ како је планирано.
46. ГРЕКО закључује да је препорука хiх примењена на задовољавајући начин.

#### **Препорука бр. хxi.**

47. *ГРЕКО је препоручио 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.*
48. ГРЕКО подсећа да је у Извештају о испуњавању препорука (RC-report) оценио различите поднете предлоге који су се бавили заштитом узбуњивача. У очекивању да ове мере буду усвојене/ефикасно примењене, ГРЕКО је оценио препоруку хxi као делимично примењену.
49. Државни органи Србије истичу да је, осим постојећих жалбених механизма (судско административна заштита) Закон о државним службеницима измењен 2009. године како би регулисао посебну обавезу пријављивања корупције непосредно претпостављеном или било ком другом руководиоцу, обезбедио заштиту од тог тренутка, и забранио штетне последице у таквим случајевима. Кривично правне мере такође постоје у циљу заштите сведока у кривичним поступцима (члан 109 Закона о кривичном поступку). Осим тога, изменама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја 2009. године, дато је функционерима право да открију јавну информацију (осим оних које се сматрају искљученим/поверљивим информацијама у складу са одредбама члана 9 и 14 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја) упркос својој лојалности према дужностима које врше уколико сумњају на корупцију под условом да (1) пријављивање врше у доброј намери и да су сумње основане; (2) да је одговорно лице у државном органу у питању обавештено о неправилностима и није предузело никакве радње. У таквим случајевима узбуњивач мора имати заштиту од било каквих штетних последица и/или награђен или му дата накнада у случају претрпљене штете (члан 38. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, пречишћен текст). Недавно усвојени Закон о мобингу такође представља кључни правни оквир који регулише ово питање. Узбуњивачи осим тога могу пријавити сумњу на корупцију другим институцијама, на пример Агенцији за борбу против корупције, Заштитнику грађана, Поверенику за информације од јавног значаја итд; таква могућност је регулисана одговарајућим законима који регулишу рад и надлежност ових органа.
50. ГРЕКО узима у обзир наведене мере. У погледу измена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, ГРЕКО примећује њихов ограничени обим: заштита се односи само на откривање информације којој није ограничен јавни приступ; стога случајеви у којима функционер пријављује у доброј намери сумњу на корупцију која се заснива на поверљивој информацији, до које дођу у току вршења своје функције, неће бити

- обухваћена. Ово ограничење ствара контрадикторност између обавезе пријављивања (у складу са Законом о државним службеницима) и откривања чињеница које функционер мора да чува као поверљиве. Штавише, постојећа правила која су садржана у бројним законским текстовима како је наведено у тачки 49 не обезбеђују посебна упутства узбуњивачима о томе како се пријављивање врши у пракси (на пример интерне или спољне канале за пријављивање сумње, гаранције о поверењу, степен сумње) нити одговарајуће механизме за заштиту од штетних последица (на пример органе и систем пружања заштите, облике накнаде); више треба урадити у овом погледу.
51. ГРЕКО сматра да законске мере предузете до сада представљају само почетни корак који, уколико се настави, може довести до целовитијег и детаљнијег оквира заштите државних службеника који у доброј намери пријављују сумњу на корупцију.
52. ГРЕКО закључује да препорука ххi остаје делимично примењена.

### **Препорука бр. ххii.**

53. *ГРЕКО је препоручио 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.*
54. ГРЕКО подсећа да је у Извештају о испуњавању препорука (RC-report) поздравео бројна законска и практична решења која су била у поступку усвајања, којима се ограничава број одобрења и дозвола на оне који су заиста неопходни и скраћује трајање поступка за њихово издавање. Предложена решења међутим, тек је требало усвојити/ефикасно применити. Осим тога, у погледу другог дела препоруке ххii, нису били предузети кораци за доношење смерница за државне службенике који решавају о дозволама и одобрењима и ширу јавност. Из тих разлога, ГРЕКО је оценио препоруку ххii као делимично примењену.
55. Државни органи Србије указују да је Влада, 2008. године, у сарадњи са Светском банком донела Стратегију за реформу прописа (2008-2011) са Акционим планом. Циљ стратегије је да повећа транспарентност и поједностави административне процедуре издавања одобрења/дозвола (на пример, кроз успостављање система једног места - "one-stop shop" увођењем принципа да ћутање представља сагласност када државна управа одуговлачи са доношењем одлука итд). Осим тога, нови Закон о планирању и градњи је ступио на снагу у септембру 2009. године. Закон садржи неколико принципа који треба да унапреде систем на пример, кроз смањење броја докумената које треба приложити и рокова за административно одлучивање, повећање казни у случајевима непоступања одговорног службеника; објављивања комплетног списка издатих грађевинских дозвола итд. Припремљен је предлог мерила за унапређење кључних аспеката Закона о планирању и изградњи (на пример, одређивање накнаде, садржине потребне техничке документације итд). Очекује се да у 2010. години буду усвојени додатни подзаконски прописи (Закон о планирању и изградњи предвиђа доношење 26 подзаконских аката и 2 уредбе); сви ови инструменти, када буду донети, треба да помогну и државним службеницима и широј јавности да боље разуме важећа правила и поступке у овој области.
56. ГРЕКО поздравља наведени напредак у поједностављивању система одобрења/дозвола у Србији. У том смислу и започета Стратегија реформе прописа обећава. Такође ГРЕКО са задовољством констатује законодавне мере предузете ради поједностављивања потребних корака и докумената као и скраћивања времена за одлучивање о дозволама и

одобрењима у области планирања и изградње, у складу са прве две компоненте препоруке ххii. По мишљењу ГРЕКО-а сада је изузетно важно обезбедити да се нове законске мере и политика ефикасно примене у пракси; ГРЕКО. разуме да је ово процес који траје.

57. У погледу последњег дела препоруке, да поспеши процес обједињавања и редиговања смерница, како за државне службенике који решавају захтеве за издавање одобрења и дозвола, тако и за ширу јавност, ГРЕКО уочава намеру државних органа да овај циљ остваре доношењем низа подзаконских прописа током 2010 године. Стога овај део препоруке може једино да се оцењује, тренутно, као делимично примењен. Без обзира на појединачни садржај планираних прописа у овој области, ГРЕКО изражава сумњу да ће скуп од 28 разних правних аката водити ка потпуном испуњавању сврхе последњег дела препоруке, да разјасни и обезбеди лакши приступ условима неопходним за издавање одобрења/дозвола. По мишљењу ГРЕКО-а овај циљ би се најбоље постигао утврђивањем смерница које би представљале практични водич за службенике одговорне за издавање дозвола и одобрења, и за ширу јавност да боље разуме своја права и обавезе у овој области.

58. ГРЕКО закључује да је препорука ххii делимично примењена.

#### **Препорука бр. ххiii.**

59. *ГРЕКО је препоручио 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 бити делотворне, пропорционалне и имати и сврху одвраћања од кривичног дела, у складу са Кривичноправном конвенцијом о корупцији (ЕТС бр.173).*

60. У извештају о испуњавању препорука (RC-report), ГРЕКО је закључио да је код чињенице да је предлог закона о кривичној одговорности правних лица био у процедури, препорука била делимично примењена.

61. Државни органи Србије извештавају да је Закон о одговорности правних лица за кривична дела ступио на снагу у новембру 2008. године. Правна лица су одговорна за кривична дела која у њихово име или у њихову корист, почини било које физичко лице које има руководећи положај у правном лицу, на основу овлашћења да заступа правно лице; или овлашћења да доноси одлуке у име правног лица; или овлашћење да врши контролу у правном лицу. Кривична одговорност правних лица такође постоји у случајевима у којима због непостојања надзора или контроле у правном лицу може доћи до извршења кривичног дела. Кривична одговорност правних лица не искључује кривичну одговорност физичког лица учиниоца. Казне за кривична дела корупције обухватају новчане казне (у распону од највише око 5,000,000 еура до најмање 1,000 еура), гашења правног лица, професионалних забрана, конфискације имовине и јавног објављивања осуде.

62. ГРЕКО поздравља доношење закона који прописује кривичну одговорност правних лица у складу са члановима 18 и 19, став 2 Кривичноправне конвенције о корупцији (ЕТС бр. 173) и закључује да је препорука ххiii задовољавајуће примењена.

#### **Препорука бр. ххiv.**

63. *ГРЕКО је препоручио 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.*
64. *ГРЕКО* подсећа да је у Извештају о испуњавању препорука ( RC-report) закључио да је више напора потребно у овој области због чега је препоруку оценио као делимично примењену. Посебно су државни органи били охрабрени да одреде активнију политику обуке за приватне ревизоре, рачуновође и друге стручне саветнике.
65. Државни органи Србије указују да је Управа за спречавање прања новца, у сарадњи са Удружењем књиговођа и ревизора, организовала семинаре о откривању и пријављивању кривичних дела у циљу борбе против корупције и прања новца. Обука је била организована и за адвокате. План за сличне семинаре постоји и у 2010. години.
66. *ГРЕКО* је узео у обзир достављену информацију. ГРЕКО би радије прихватио више детаља о учесталости ових семинара организованих за приватне ревизоре, рачуновође и адвокате као и о броју професионалаца који су имали користи од овакве обуке, како би оценио да ли је ова обука довољна. Осим тога, није достављена информација о томе да ли се број пријава сумњи на корупцију од наведене категорије стручњака заиста и повећао од усвајања Извештаја за заједнички први и други круг евалуације. По мишљењу ГРЕКО-а још увек се може више постићи у овој области.
67. ГРЕКО закључује да препорука xxiv остаје делимично примењена.

**Препорука бр. xxv.**

68. *ГРЕКО је препоручио да се убрза процес оснивања националне ревизорске институције.*
69. У извештају о испуњавању препорука (RC-report), *ГРЕКО* је закључио да је, у очекивању да Државна ревизорска институција постане оперативна, препорука била оцењена као делимично примењена.
70. Државни органи Србије извештавају о низу мера које су предузете од усвајања Извештаја о усклађености са циљем да Државна ревизорска институција постане оперативна, укључујући повећање људских и материјалних ресурса, јачања стручности запослених и сл. У том смислу су били спроведени или су у току пројекти техничке подршке како би повећали стручност запослених у Државној ревизорској институцији (на пример обука коју је обезбедила Канцеларија Генералног ревизора Краљевине Норвешке; пројекат УНДП о „Јачању механизма одговорности у јавним финансијама“). Прва ревизија државног буџета из 2008 је завршена у новембру 2009. године. Осим тога, Државна ревизорска институција је постала пуноправни члан Међународне организације врховних ревизорских институција INTOSAI (средином новембра 2009. године), као и Европске организације EUROSAI (у јуну 2009. године).
71. *ГРЕКО* поздравља достављене информације о напретку и подржава државне органе да наставе да обезбеђују Државној ревизорској институцији неопходна средства како би ефикасно вршила своје функције.
72. ГРЕКО закључује да је препорука xxv задовољавајуће примењена.

### III. ЗАКЉУЧАК

73. Поред закључака садржаних у Извештају о испуњавању препорука за заједнички први и други круг евалуације за Републику Србију и свега напред изнетог, ГРЕКО закључује да су препоруке iv, viii, x, xvii, xviii, xix, xxiii и xxv задовољавајуће примењене или примењене на задовољавајући начин. Препоруке ii, xii, xxi, xxii и xxiv остају делимично примењене. Усвајањем овог Додатног извештаја о испуњавању препорука за заједнички први и други круг евалуације, ГРЕКО закључује да је од 25 препорука датих Републици Србији, 20 испуњено задовољавајуће или на задовољавајући начин.
74. Република Србија је учинила значајан напредак у скоро свим областима у којима је ГРЕКО дао препоруке. Посебно су значајни напори уложени у усвајање законских прописа који доприносе борби против корупције (на пример, утврђивање кривичне одговорности правних лица; омогућавање употребе посебних истражних техника за откривање кривичних дела корупције; промовисање интегритета у јавном сектору кроз, између осталог, разраду принципа сукоба интереса и професионалних правила и принципа, као и оснивањем Агенције за борбу против корупције која треба да прати и регулише примену ових принципа; јачање јавних набавки и правног оквира за издавање дозвола и сл); сада је време да се обезбеди да се ови прописи адекватно примењују. Штавише, неопходне су гаранције да недавно основане регулаторне институције – као на пример Агенција за борбу против корупције или Државна ревизорска институција – раде ефикасно. Даље иницијативе су такође потребне да се уз недавно утврђене законске обавезе донесу посебне смернице за њихово спровођење, на пример у погледу начина извештавања и механизма заштите узбуњивача, сукоба интереса (укључујући примање поклона), издавања одобрења/дозвола и сл. Такође, упркос великим напорима да се реформише правосуђе као би његово функционисање било рационалније и како би се поправила његова ефикасност, остаје неопходно да се и даље са изузетном пажњом прате мере које се предузимају како би се постигла планирана реформа правосуђа на начин да независност и транспарентност процеса буду у сваком тренутку очувани. У приватном сектору су неопходни додатни кораци којим ће се правни стручњаци, рачуновође и ревизори укључити у процес откривања и пријављивања могућих коруптивних кривичних дела.
75. Усвајање овог Додатног извештаја о усклађености окончава процедуру испуњавања препорука за заједнички први и други круг евалуације за Републику Србију. Државни органи Србије могу, уколико желе, да известе ГРЕКО о даљем напретку по питањима примене препорука ii, xii, xxi, xxii и xxiv.
76. На крају, ГРЕКО позива државне органе Србије да у што краћем року дају овлашћење да се овај Додатни извештај јавно објави; да га преведу на свој језик и превод јавно објаве.