



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Усвојено: 19. јуна 2015.

За јавност

Објављено: 2. јула 2015.

Greco Eval IV Rep (2014) 8E

ЧЕТВРТИ КРУГ ЕВАЛУАЦИЈЕ

Спречавање корупције у односу на
народне посланике, судије и тужиоце

ИЗВЕШТАЈ О ЕВАЛУАЦИЈИ

СРБИЈА

Усвојен од стране GRECO
на 68. Пленарном заседању
(Стразбур, 15-19. јун 2015. год.)

Ч
Е
Т
В
Р
Т
И

К
Р
У
Г

Е
В
А
Л
У
А
Ц
И
Ј
Е

САДРЖАЈ

ПРЕГЛЕД ПАРЛАМЕНТАРНОГ СИСТЕМА.....	10
ТРАНСПАРЕНТНОСТ ЗАКОНОДАВНОГ ПРОЦЕСА.....	12
ПЛАТА И МАТЕРИЈАЛНЕ ПОВОЉНОСТИ.....	15
ЕТИЧКИ ПРИНЦИПИ И ПРАВИЛА ПОНАШАЊА.....	16
СУКОБ ИНТЕРЕСА.....	18
ЗАБРАНА ИЛИ ОГРАНИЧЕЊЕ ОДРЕЂЕНИХ АКТИВНОСТИ.....	20
<i>Поклони.....</i>	<i>20</i>
<i>Нespoјивост, додатне активности и ограничења након престанка рада.....</i>	<i>21</i>
<i>Финансијски интереси, уговори са државним органима.....</i>	<i>24</i>
<i>Злоупотреба јавних ресурса.....</i>	<i>24</i>
<i>Злоупотреба поверљивих информација и контакти са трећим странама.....</i>	<i>25</i>
ИЗВЕШТАВАЊЕ О ИМОВИНИ, ПРИХОДИМА, ОБАВЕЗАМА И ИНТЕРЕСИМА.....	26
НАДЗОР И СПРОВОЂЕЊЕ.....	27
САВЕТИ, ОБУКА И СВЕСТ.....	31
ПРЕГЛЕД ПРАВОСУДНОГ СИСТЕМА.....	34
ЗАПОШЉАВАЊЕ, КАРИЈЕРА И УСЛОВИ СЛУЖБЕ.....	38
УПРАВЉАЊЕ ПРЕДМЕТИМА И ПОСТУПАК.....	46
ЕТИЧКИ ПРИНЦИПИ, ПРАВИЛА ПОНАШАЊА И СУКОБ ИНТЕРЕСА.....	48
ЗАБРАНА ИЛИ ОГРАНИЧЕЊЕ ОДРЕЂЕНИХ АКТИВНОСТИ.....	50
<i>Нespoјивост, додатне активности и ограничења након престанка рада.....</i>	<i>50</i>
<i>Изузеће и рутинско повлачење.....</i>	<i>52</i>
<i>Поклони.....</i>	<i>52</i>
<i>Контакти са трећим странама, поверљиве информације.....</i>	<i>53</i>
<i>Извештавање о имовини, приходима, обавезама и интересима.....</i>	<i>53</i>
НАДЗОР И СПРОВОЂЕЊЕ.....	53
САВЕТИ, ОБУКА И СВЕСТ.....	55
ПРЕГЛЕД ТУЖИЛАШТВА.....	57
ЗАПОШЉАВАЊЕ, КАРИЈЕРА И УСЛОВИ СЛУЖБЕ.....	59
УПРАВЉАЊЕ ПРЕДМЕТИМА И ПОСТУПАК.....	64
ЕТИЧКИ ПРИНЦИПИ, ПРАВИЛА ПОНАШАЊА И СУКОБ ИНТЕРЕСА.....	66
ЗАБРАНА ИЛИ ОГРАНИЧЕЊЕ ОДРЕЂЕНИХ АКТИВНОСТИ.....	67
<i>Нespoјивост, додатне активности и ограничења након престанка рада.....</i>	<i>67</i>
<i>Изузеће и рутинско повлачење.....</i>	<i>68</i>
<i>Поклони.....</i>	<i>69</i>
<i>Контакти са трећим странама, поверљиве информације.....</i>	<i>69</i>
ИЗВЕШТАВАЊЕ О ИМОВИНИ, ПРИХОДИМА, ОБАВЕЗАМА И ИНТЕРЕСИМА.....	69
НАДЗОР И СПРОВОЂЕЊЕ.....	70
САВЕТИ, ОБУКА И СВЕСТ.....	72

РЕЗИМЕ

1. Србија је постигла велики напредак у стварању регулаторног и институционалног оквира за борбу против корупције, али остаје још много тога да се уради како би систем правилно функционисао и како би се затворио приметан јаз између закона и оног што се чини у пракси. Перцепција корупције се током година ублажава али је још увек на доста високом нивоу.

2. У току су реформе правосуђа, које се спроводе још од 2000. године када је након демократских промена у земљи било предвиђено да се успостави сасвим нов правосудни систем. Најновија реформа која је започела 2009. године није постигла свој циљ побољшања ефикасности променом старе структуре судства и прерасподелом обима посла између преоптерећених градских судова и неискоришћених судова у мањим срединама. Поред тога, то је довело до *de facto* отпуштања великог броја судија и тужилаца који су, након подношења жалбе Уставном суду, у међувремену враћени на посао. Овај процес је допринео неповерењу стручне и шире заједнице у независност правосуђа и тужилаштва и њихових самоуправних тела: Високи савет судства и Државно веће тужилаца. Тренутно изгледа да су ове две гране надлежних органа изложене непримереном спољашњем утицају и притиску политичара и медија. Други разлог за бригу, када је реч о равнотежи државних овлашћења, представља тренутно низак профил Народне скупштине – националног Парламента – који не извршава проактивне и значајне контролне функције већ углавном функционише по принципу владиних иницијатива које се у великој мери остварују путем хитних поступака усвајања.

3. Овај извештај се бави свеобухватним питањима кроз неколико конкретних препорука. Посебно се препоручује предузимање мера за даље унапређење транспарентности парламентарног процеса, јачање независности и улоге Високог савета судства и Државног већа тужилаца, измена процедура за запошљавање и унапређивање судија, председника судова и тужилаца, нарочито искључењем Народне скупштине из процеса и ангажовањем на основу заслуга и наставак реформи система оцењивања учинка судија и тужилаца, између осталог, увођењем квалитетнијих критеријума оцењивања.

4. Много више би се могло учинити и на јачању свести међу народним посланицима, судијама и тужиоцима по питањима етике и интегритета и да им се обезбеде адекватне смернице о таквим питањима. Према томе, препоручује се да Кодекс понашања народних посланика који је тренутно у припреми буде усвојен, да му буде омогућен лак приступ јавности и да се ефикасно спроводи у пракси. Исто тако, за све три категорије особа које су предмет ревизије, потребно је дати одговарајуће смернице о етичким питањима, нарочито у облику комплементарних писаних инструкција, наменских обука о практичној примени и поверљивог саветовања.

5. У погледу посебних питања која су важна за спречавање корупције, као што су регулисање сукоба интереса, неспојивости функција и секундарне активности (другог посла или делатности), примање поклона и подношење извештаја о имовини и приходима, Закон о Агенцији за борбу против корупције, који важи за све „функционере“ укључујући народне посланике, судије и

тужиоце, даје прилично опсежан правни оквир. Спровођење овог закона поверено је Агенцији за борбу против корупције која има кључну улогу у спречавању корупције у Србији. Агенција је недавно израдила предлог закона који ће заменити овај закон у циљу даљег јачања њене независности, надлежности и капацитета и решавања посебних недостатака у правилима по горе наведеним питањима која тренутно ометају ефикасну примену закона. Овај извештај подржава већину предлога обухваћених предлогом закона који је тренутно у поступку испред радне групе основане од стране министра правде, и укључује неке допунске препоруке. Између осталог, извлачи се закључак да је у законодавству али и у пракси, потребно посветити више пажње избегавању сукоба интереса и њиховом управљању. Тачније, са аспекта народних посланика, потребан је прилагођен концепт сукоба интереса у коме ће се узети у обзир природа парламентарног посла, као и одговарајући и спроводив механизам за *ad hoc* изјаве о интересу од стране парламентарца.

6. Да закључимо, важно је да је влада, која је одлучила да поведе државу ка приступању ЕУ и да спроводи политику нулте толеранције корупције, ангажована на амбициозном процесу реформи. Свеобухватни оквир дају Национална стратегија за борбу против корупције и Национална стратегија реформе правосуђа са одговарајућим акционим плановима, који се баве многим најјургентнијим изазовима. Спровођење обе стратегије је тренутно у току и између великог броја иницираних мера, успостављена је комисија која ће се бавити потребним изменама и допунама Устава. Међутим, од суштинског значаја је да се неопходне реформе спровode правовремено, да добију подршку широког спектра политичких снага и грађанског друштва и да дају опипљиве и одрживе резултате. GRECO очекује да овај извештај својим препорукама и даљим сугестијама допринесе савладавању овог важног изазова.

I. УВОД И МЕТОДОЛОГИЈА

7. Србија је приступила Групи Савета Европе за борбу против корупције (GRECO) 2003. године. Од њеног приступања, Србија је предмет евалуације у оквирима Заједничког првог и другог круга (јуна 2006) као и трећег круга (октобра 2010) евалуације ове групе. Релевантни извештаји о евалуацији као и каснији извештаји о усклађености доступни су на веб страници Групе Савета Европе за борбу против корупције (www.coe.int/greco).
8. Овај Четврти круг евалуације, који је започео 1. јануара 2012. године, бави се „Спречавањем корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце“. Бирањем ове теме, GRECO поставља нове оквири и наглашава мултидисциплинарну природу области свог деловања. Истовремено, ова тема има јасну повезаност са претходном активношћу ове групе, наиме са Првим кругом евалуације који је ставио јак нагласак на независност правосуђа, Другим кругом евалуације, који је посебно испитао јавну администрацију и Трећим кругом евалуације, који се фокусирао на инкриминацију корупције (укључујући народне посланике, судије и тужиоце) и спречавање корупције у контексту политичког финансирања.
9. Четврти круг евалуације бави се истим приоритетним питањима у односу на све особе/функције које су предмет разматрања, односно:
 - етичким принципима, правилима понашања и сукобом интереса,
 - забраном или ограничењем одређених активности,
 - извештавањем о имовини, приходима, обавезама и интересима,
 - спровођењем важећих прописа,
 - свешћу.
10. У односу на парламентарне скупштине, евалуација је усредсређена на чланове националних парламената, укључујући све парламентарне домове, без обзира да ли су чланови парламента именовани или бирани. У погледу правосуђа и других актера у предсудском и судском поступку, евалуација је фокусирана на тужиоце и судије, како професионалне, тако и судије поротнике без обзира на тип суда у коме су ангажовани, који подлежу националним законима и прописима. Током припреме тренутног извештаја, GRECO је користио одговоре на Евалуациони упитник (*Greco Eval IV (2014) 10E*) од стране Србије, као и друге податке, укључујући информације добијене од грађанског друштва. Поред тога, GRECO евалуациони тим (у даљем тексту „ГЕТ“), од 24. до 28. новембра 2014. године боравио је на лицу места, у посети Србији. ГЕТ су сачињавали г. Jean-Christophe GEISER, *Conseiller scientifique, Unité Projets et méthode législatifs, Office fédéral de la justice* (Швајцарска), гђа Diāna KURPNIЕCE, ранији руководилац Одељења за спречавање корупције Бироа за спречавање и борбу против корупције (Летонија), г. José Manuel IGREJA Martins MATOS, судија Апелационог суда, потпредседник Међународног друштва судија и Ибероамеричке групе судија, судија по кривичним, грађанским питањима и питањима рада (Португалија) и г. Elnur MUSAYEV, виши тужилац, Одељење за борбу против корупције, Главно тужилаштво (Азербејџан). ГЕТ је подржао г. Michaela JANSSENA из Секретаријата Групе Савета Европе за борбу против корупције.

11. ГЕТ је разговарао са представницима Министарства правде, Агенције за борбу против корупције, Савета за борбу против корупције, посланицима Народне скупштине (укључујући националне чланове Глобалне организације парламентарца за борбу против корупције – *GOPAC*), представницима политичких партија и службеницима административних служби Народне скупштине, представницима Уставног суда и судијама из судова на свим нивоима (укључујући Врховни касациони суд, виши суд, основни суд и привредни суд), представницима Високог савета судства и Друштва судија Србије, тужиоцима Републичког јавног тужилаштва и свих нивоа тужилаштва, представницима Државног већа тужилаца и Удружења јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Правосудне академије, невладиних организација (Транспарентност Србија, YUCOM, ЦРТА и Савет за мониторинг, људска права и борбу против корупције – Транспарентност), међународним и наднационалним организацијама (Делегација ЕУ у Србији, Канцеларија ОЕБС у Београду, UNDP, USAID–JRGА), као и са представницима медија.
12. Главни циљ овог извештаја јесте оцена ефикасности мера које су усвојили надлежни органи Србије у циљу спречавања корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце и јачању њиховог интегритета, перципираног и стварног. Извештај садржи критичку анализу ситуације у земљи, одражавајући напоре и постигнуте резултате релевантних актера, и идентификујући евентуалне недостатке и дајући препоруке за даља побољшања. У складу са праксом Групе Савета Европе за борбу против корупције, препоруке су упућене властима Србије, које треба да одреде релевантне институције/тела који ће бити одговорни за предузимање потребних активности. У року од 18 месеци након усвајања овог извештаја, Србија треба да поднесе повратни извештај о активностима које је предузела као одговор на препоруке садржане у овом извештају.

II. КОНТЕКСТ

13. Влада Србије сматра корупцију једним од најозбиљнијих проблема земље. Савет Европе сагласан је са тим. Он напомиње да питања борбе против корупције, прања новца и организованог криминала остају приоритетна за његово деловање у Србији. Борба против корупције значајан је приоритет на политичкој агенди Србије већ више година. Предузет је велики број корака, делимично као резултат посвећености која потиче из процеса приступања ЕУ, а и као одговор на препоруке које је дао GRECO. У Првом, Другом и Трећем кругу евалуације GRECO је Србији дао укупно 40 препорука и скоро све су спроведене. Међутим, чини се да постоји приметан јаз између закона и оног што се чини у пракси.¹ Током посете на лицу места ГЕТ је често слушао да су овом феномену допринеле честе законске реформе, које су водиле ка неусклађеностима у законском оквиру и отежале примену закона. ГЕТ такође напомиње да се према неким саговорницима борба против корупције понекада користи као политички инструмент и да је подстакнута политичком вољом за покретањем кривичних истрага за одређене нерешене случајеве – док у другим случајевима одсуствују правилна истрага и осуда. Пример који је стално понављан током посете на лицу места односио се на споро поступање у 24 случаја сумњиве приватизације у које су умешани угледни политичари и бизнис магнати, који су добили велики публицитет у јавности. Поступци по овим случајевима су већ више година у току а да притом још увек нису остварени никакви опипљиви резултати.
14. Према анкети коју је у 2013. години спровео Програм Уједињених нација за развој (UNDP),² корупција је трећи по величини проблем, после незапослености и сиромаштва, са којим се суочавају грађани Србије. Иако су се скорови Србије у годишњем индексу перцепције корупције (*CPI*) *Transparency International* доследно поправљали више од десет година, у 2014. години су поново благо опали.³ Сличне тенденције се могу опазити у односу на индикаторе управљања Светске банке у односу на владавину права и контролу корупције.⁴ У погледу фокуса Четвртог круга евалуације, испитаници у Србији који су одговарали у анкети за Глобални барометар корупције *Transparency International* за 2013. годину⁵ сматрали су правосуђе најкорумпиранијом институцијом. Тачније, 82% анкетираних грађана сматрало је правосуђе корумпираним/изразито корумпираним (глобални просек: 56%) док је за национални Парламент проценат износио 69% (глобални просек: 57%). Према анкети Европске комисије „Поверење у институције“ из 2014. године,⁶ 63% испитаника није имало поверења у

¹ Видети нпр. изјаве дате у Процени система друштвеног интегритета организације *Transparency International* (2011),

<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/procenaintegriteta/National%20Integrity%20System%20Assessment%20Serbia%202011.pdf>

² „Ставови грађана Србије у односу на корупцију“ (2013), видети

http://www.rs.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/English/UNDP_SRB_Corruption%20Benchmarking%20Survey%20December%202013.pdf

³ У 2014. години Србија је била на 78. месту са скором од 41 од 100 могућих бодова, видети

<http://www.transparency.org/cpi2014/results>

⁴ Видети <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

⁵ Видети <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=serbia>

⁶ Видети http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/step1.cfm

правосуђе (просек ЕУ: 45%), док је за Парламент проценат износио 58% (просек ЕУ: 62%).

15. Велики број саговорника које је ГЕТ интервјуисао нагласили су да корупција у Србији, нарочито у правосуђу, није толико распрострањена како то обично указују међународне анкете. Ипак, ти подаци указују на узнемиравајућ недостатак поверења у правосуђе као независну грану власти – који је подстакнут честим извештајима о спољњем утицају и притиску који врше политичари и медији,⁷ и жалбама о дугим поступцима и неефикасности правосудног система.⁸ Правосуђе је даље претрпело неповољне последице правосудне реформе из 2009. године, која је довела, привремено, до знатног смањења броја судија и тужилаца.⁹ Поврх свега, у време посете, правосудни систем је био блокиран због штрајка хиљада адвоката који нису били задовољни недавним реформама – спровођеним кроз хитне законодавне поступке – којима су, између осталог, нотари добили ексклузивно право да потписују уговоре, док су адвокатима одузете неке кључне одговорности и извори прихода.¹⁰ Иако овај извештај није право место за коментаре о овом веома осетљивом питању, јасно је да је овај инцидент додатно повећао тешкоће са којима се тренутно сукобљава правосуђе у Србији, као и негативну перцепцију јавности. Истовремено, он би могао да илуструје још једно основно питање које је често било исказивано током посете на лицу места, наиме недовољну транспарентност и учешће јавности у законодавном процесу.¹¹ ГЕТ је био забринут што чује да у постојећем политичком систему, који су карактерисале веома снажна влада и слаба опозиција,¹² Народна скупштина – Парламент – не извршава проактивне и значајне контролне функције већ углавном функционише по принципу владиних иницијатива, које се у великој мери остварују путем хитних поступака усвајања.

⁷ Видети нпр. Други извештај Савета за борбу против корупције о реформи правосуђа од 17. априла 2014. године (странице 5-7) <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index/> Видети и документ „Правосуђе у борби против корупције – основни налази истраживања и препоруке“, припремљен од стране организације Транспарентност Србија у сарадњи са Друштвом судија Србије (странице 28-31 и 34-36) <http://transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/pravosudje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije/Judiciary%20in%20the%20fight%20against%20corruption,%20key%20findings%20of%20research%20and%20recommendations.pdf>

⁸ Према недавној јавној анкети коју је финансирала ЕУ „Перцепција садржаја Поглавља 23 и 24 преговора за приступање Србије у ЕУ“, 84% становништва сматра да ја правосудни систем неефикасан, 83% верује да је зависан од политичких и других интересних група, док 82% сматра да је пристрасан. Видети <http://www.mc.rs/percepcija-sadrzaja-poglavlja-23-i-24-pregovora-za.4.html?eventId=9334> (цитирано у Другом извештају Савета за борбу против корупције о правосудној реформи од 17. априла 2014, стр. 9).

⁹ За више појединости видети у наставку „Спречавање корупције у односу на судије“ (став 94).

¹⁰ Штрајк је трајао од септембра 2014. до јануара 2015. године.

¹¹ Ово питање је било исказано и у различитим домаћим и међународним анализама. Видети нпр. Процену система друштвеног интегритета *Transparency International* (2011) (странице 35/36 и 38-40), www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/procenaintegriteta/National%20Integrity%20System%20Assessment%20Serbia%202011.pdf; видети такође најновији извештај Савета за борбу против корупције о реформи правосуђа од 4. децембра 2014 (странице 1-3), <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index/>. – Ови су проблеми касније описани и о њима се разговарало у оквиру „Спречавања корупције у односу на народне посланике“. Видети ставове 30 до 33 у наставку.

¹² Владина коалиција која је преузела функцију у априлу 2014. године базира се на до тада невиђеној широкој већини од око 80% места у Народној скупштини.

16. Према Националној стратегији за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године (у даљем тексту НСБПК), „у Републици Србији постоји јака свест и политичка воља за остварење значајног напретка у борби против корупције са дужним поштовањем демократских вредности, владавине права и заштите основних људских права и слобода“.¹³ Стратегија и припадајући Акциони план били су осмишљени као свеобухватни програм активности за постизање овог циља. Приоритетне области укључују правосуђе, као и питање спречавања корупције које је од заједничког интереса. Такође, на снази је свеобухватна Национална стратегија реформе правосуђа за период 2013-2018 (у даљем тексту НСРП) са припадајућим Акционим планом, која има за циљ да повећа квалитет и ефикасност правде и појача независност и одговорност правосуђа у циљу јачања владавине права, демократије, правне извесности, побољшања приступа правди и враћања поверења грађана у правосудни систем.¹⁴ ЕУ у свом Извештају о напретку за 2014. наводи да „и даље остају значајни изазови у вези са независношћу, непристрасношћу, одговорношћу, ефикасношћу и приступачношћу правде, између осталог, пре свега путем промене Устава“.¹⁵ У вези са овим, треба напоменути да је спровођење НСБПК и НСРП тренутно у току и да је између великог броја иницираних мера успостављена комисија која ће се бавити релевантним изменама и допунама Устава.
17. Кључна улога дата је Агенцији за борбу против корупције (АБПК),¹⁶ која је основана Законом о Агенцији за борбу против корупције (ЗАБПК) из 2008. године у циљу елиминисања разлога за корупцију и на тај начин стварања услова за јачање интегритета јавних власти и јавних службеника, а у циљу јачања поверења грађана у институције и њихове представнике. АБПК је почела са радом у јануару 2010. године. Агенција има статус независног, аутономног државног органа који је одговоран Народној скупштини. Девет чланова Одбора АБПК бира Народна скупштина на основу предлога од стране девет различитих предлагача.¹⁷ Агенцији за борбу против корупције поверене су превентивне, контролне и надзорне надлежности. Она је између осталог надлежна за бављење питањима везаним за сукоб интереса функционера, контролу извештаја функционера о имовинском стању и приходима, контролу финансирања политичких партија и изборних кампања и надзор над спровођењем стратешког оквира за борбу против корупције, нарочито НСБПК-а и планова интегритета за јавни сектор. АБПК заступа директор, који има широке одговорности.¹⁸

¹³ Видети www.mpravde.gov.rs/en/vest/3369/the-anti-corruption-strategy-and-the-action-plan.php (strana 2).

¹⁴ www.mpravde.gov.rs/en/vest/3394/the-national-judicial-reform-strategy-for-the-period-2013-2018-.php

¹⁵ Видети http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf (strana 11).

¹⁶ <http://www.acas.rs>

¹⁷ Административни одбор Народне скупштине, председник Републике, Влада, Врховни касациони суд, Државна ревизорска институција, Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја, Социјално-економски савет, Адвокатска комора Србије, Удружење новинара Србије.

¹⁸ Тачније, директор АБПК управља радом Агенције, организује и обезбеђује законито и ефикасно извршење њених задатака, доноси одлуке о повреди ЗАБПК и изриче мере, даје мишљења и упутства за спровођење ЗАБПК, израђује годишњи извештај о раду АБПК, припрема предлог за буџетска средства за свој рад, усваја опште и појединачне акте, одлучује о правима, дужностима и одговорностима особља АБПК, спроводи одлуке Одбора и извршава друге задатке предвиђене законом.

18. ЗАБПК такође обезбеђује правни оквир за спречавање и решавање сукоба интереса за све функционере, укључујући народне посланике, судије и тужиоце. С обзиром на то да концепт „функционери“ у оквиру значења ЗАБПК обухвата само одређене категорије особа запослених у јавном сектору, НСБПК предвиђа усвајање новог закона о превенцији сукоба интереса за све запослене и функционере у јавном сектору. У јулу 2014. године, на основу свог претходног искуства са применом ЗАБПК, АБПК је Министарству правде и Народној скупштини поднела аргументовани предлог закона, именован „Модел закона о Агенцији за борбу против корупције“, ¹⁹ чији је циљ да јасно пропише строжа правила о одговорности јавних службеника, да учини да АБПК ради још ефикасније и да ојача своју независност. Ова иницијатива истовремено има за циљ да усагласи правни оквир са НСБПК. Тренутно по предлогу закона поступа радна група основана у јануару 2015. године од стране министра правде.²⁰
19. Другу важну улогу у пољу борбе против корупције има Савет за борбу против корупције основан 2001. године као стручно, владино саветодавно тело.²¹ Шесторо чланова Савета именује Влада. Она надгледа активности борбе против корупције, предлаже мере које треба предузети за ефикасну борбу против корупције, прати њихово спровођење и предлаже иницијативе за усвајање прописа, програма и других аката и мера на овом подручју. Савет за борбу против корупције такође прима жалбе грађана, али се бави индивидуалним случајевима само ако они укажу на неки шири феномен који наглашава изворе корупције ширег опсега у бизнису и политици. У последњим годинама Савет за борбу против корупције је Влади, између осталог, поднео и неколико критичких извештаја о реформи правосуђа.²² У најновијем извештају он изражава жаљење што предложене мере засад нису предузете.
20. Да закључимо, тренутни НСБПК и НСРП као и недавне процене релевантних тела Савета Европе и осталих међународних организација већ садрже изобилје значајних препорука и смерова деловања за спречавање корупције у Србији. Садашњи извештај са његовим препорукама и додатним сугестијама фокусира се на изабрани број изазова који се сматрају кључним за побољшање превенције корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце.

¹⁹ Пре тога је АБПК у марту 2013. године поднела Министарству правде првобитне предлоге амандмана ЗАБПК.

²⁰ Директор АБПК је председник радне групе, која обухвата друге представнике АБПК, Министарства правде, Савета за борбу против корупције, служби правосуђа и тужилаштва, невладиних организација и академика. Њени састанци су отворени за представнике међународних организација.

²¹ <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/content/cid1015/founding-and-jurisdiction>

²² Видети <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index/>

III. СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ У ОДНОСУ НА НАРОДНЕ ПОСЛАНИКЕ

Преглед парламентарног система

21. Србија, или званично Република Србија, јесте вишепартијска парламентарна република. Према Уставу из 2006. године,²³ Народна скупштина је једнодомна скупштина која је између осталог задужена да доноси законе, одобрава буџет, бира владу, да решава питања националне безбедности и да ратификује међународне договоре и споразуме. Двеста педесет чланова Народне скупштине (народних посланика) бирају се за мандат од четири године на директним изборима тајним гласањем у јединственој изборној јединици на нивоу целе државе, са листи политичких партија, партијских коалиција и група грађана, преко система пропорционалне заступљености. Они, пре свега, заступају јавни интерес државе. Парламентарни избори одржани су у марту 2014. године. У Народној скупштини место је добило 85 (34%) жена.
22. Мандат народног посланика раскида се ако он поднесе оставку, буде осуђен коначном пресудом на најмање шестомесечну безусловну затворску казну (последњих година није било таквих случајева), ако му је одузета радна способност коначном пресудом, ако преузме посао или функцију која није усаглашена са функцијом народног посланика (последњих година није било таквих случајева), ако изгуби своје држављанство, изгуби пребивалиште на територији Србије, умре, или када буде потврђен мандат бар две трећине чланова следеће Скупштине.
23. У складу са Законом о Народној скупштини из 2010. године²⁴ (у даљем тексту ЗНС), Скупштина образује стална радна тела (одборе) а може да формира и привремена радна тела (истражне одборе или комисије). Скупштина бира чланове одбора са листа кандидата предложених од стране посланичких група, сразмерно броју народних посланика сваке посланичке групе у односу на укупни број народних посланика. Одбори одлучују већинским гласањем свих чланова присутних на седници на којој присуствује већина чланова одбора, осим ако законом није прописана двотрећинска/квалификована већина. Експерти, научници и професионалци могу да буду позвани да учествују у раду ових тела. ГЕТ је обавештен да на овај начин представници НВО понекад учествују на састанцима одбора.
24. Народна скупштина бира председника Народне скупштине који заступа Скупштину, сазива и председава њеним седницама, спроводи друге активности у сагласности са ЗНС и Пословником о раду из 2010. године²⁵ и обезбеђује његову примену. Председнику Скупштине помажу Колегијум –

²³ Верзија на енглеском језику: www.parlament.rs/upload/documents/Constitution%20of_Serbia.pdf.pdf

²⁴ Видети чланове 2-29 Закона о Народној Скупштини (ЗНС). Верзија на енглеском језику: <http://www.parlament.rs/upload/documents/The%20Law%20on%20the%20National%20Assembly.pdf>

²⁵ Верзија на енглеском језику: www.parlament.rs/upload/documents/06.06.2014.%20ENG%20Rules%20of%20Procedure%20edit%202014.pdf

кога чине председник Народне скупштине, потпредседници Народне скупштине и председници посланичких група – и генерални секретар и његови заменици, које именује Скупштина.

Транспарентност законодавног процеса

25. Сваки народни посланик, влада, скупштине аутономних покрајина или група од најмање 30.000 гласача имају право да предлажу законе, друге прописе и опште акте.²⁶ На снази су законодавне одредбе којима се обезбеђује транспарентност законодавног процеса. Ово питање се детаљно регулише нарочито у члану 11 ЗНС и члановима 255-261 Пословника.
26. Седнице Народне скупштине и одбора у начелу су јавне и емитују се уживо на интернет страници Скупштине.²⁷ Седнице Скупштине се емитују и на националној телевизији. Седнице Скупштине могу бити затворене за јавност у случајевима утврђеним законом, на основу оправданог предлога Владе, одбора или најмање 20 народних посланика. Надлежни органи указују да су у пракси седнице Народне скупштине ретко затворене за јавност. Последња таква седница одржана је 2011. године када се разматрао извештај државе о припремама за одбрану Србије, који је био тајна. Седнице радних тела могу бити затворене за јавност на основу оправданог предлога најмање једне трећине укупног броја чланова радног тела. Надлежни органи указују да се такви случајеви јављају – ретко – у пракси када се разматрају поверљиве информације, углавном када су у питању седнице које одржавају Одбор за контролу служби безбедности, Одбор за европске интеграције и други одбори који се баве питањима преговора за приступање Србије Европској унији.
27. Народна скупштина на својој интернет страници, између осталог, треба да објављује агенде и записнике са седница Скупштине и радних тела, предлоге закона и предлоге других аката који се подносе Скупштини, као и амандмане и рачунарске исписе са резултатима гласања. Надлежни органи указују да се за сваку седницу наводи ко је присуствовао седници, ко је председавао седницом, шта је био предмет дискусије, који су акти донесени, које су планиране активности у будућности, извучени закључци и слично.
28. Одбори могу да организују јавна саслушања у циљу прибављања информација односно стручног мишљења о предложеним актима који су у скупштинској процедури, разјашњења одређених одредби из постојећег или предложеног акта, разјашњења питања од значаја за припрему предлога аката или других питања која су у надлежности одбора, као и ради праћења спровођења и примене закона, односно остваривања контролне функције Народне скупштине.²⁸ Одлуке за одржавање јавних саслушања, које може да предложи било који члан одбора, доноси одбор. Председавајући одбором треба да позове чланове одбора, народне посланике и друге особе чије је присуство важно за теме јавног

²⁶ Заштитник грађана и Народна банка Србије такође имају право да предлажу законе који спадају у њихову надлежност.

²⁷ <http://www.parlament.rs> – Пренос уживо пленарних седница и седница одбора установљен је у јулу 2013. године док је андроид апликација успостављена у новембру 2013. године.

²⁸ Видети чланове 83. и 84. Пословника Народне скупштине.

саслушања, и треба да припреми меморандум као и да информације у вези са јавним саслушањем²⁹ достави председнику Народне скупштине, члановима одбора и учесницима у јавном саслушању. Надлежни органи указују на то да се концизне информације о јавним саслушањима објављују на интернет страници Народне скупштине, наиме, ко је учествовао у расправи, у којој организацији је одржано саслушање, да ли је неко подржао организовано јавно саслушање, о чему је дискутовано, као и препоруке и заузете ставове.

29. Такође, у случају владиних предлог закона, предлагач закона има обавезу да спроведе јавну расправу када се припрема закон којим се битно мења уређење неког питања или уређује питање које посебно занима јавност.³⁰ Јавна расправа траје најмање 20 дана. Рок за подношење иницијатива, предлога, сугестија и коментара у писаном или електронском облику јесте најмање 15 дана од дана најаве јавне расправе на интернет страници предлагача и порталу е-управа. Предлог акта, његово образложење и анекси, информације о његовим ауторима и процедури обелодањују се заједно са најавом. Предлагач је обавезан да на својој интернет страници и на порталу е-управа објави извештај о јавној расправи која је спроведена у року од 15 дана од датума завршетка јавне расправе.
30. ГЕТ потврђује мере предузете ради обезбеђивања лаког приступа информацијама, између осталог, преко интернет странице Народне скупштине и ради укључења јавности у законодавни процес. Ипак, још увек постоји много простора за побољшање, као што је потврђено и у НСБПК, која предвиђа усвајање и примену „делотворног законског оквира којим се регулише лобирање и учешће јавности у поступку доношења прописа“. У јуну 2013. година Народна скупштина је усвојила Резолуцију у којој се наводи да један од циљева законодавне политике треба да буде обезбеђивање комплетне транспарентности и отворености током законодавног процеса, али до данас није предузета никаква конкретна активност.³¹ Током посете на лицу места, пажњу ГЕТ-а стално је привлачило неколико посебних питања у односу на степен транспарентности законодавног процеса.³²
31. Прво, иако се предлози закона објављују на интернету чим буду поднети, то је некад 24 сати пре седнице Народне скупштине, тачније, када предлагач закона – што је најчешће влада – затражи хитне поступке усвајања.³³ ГЕТ је био забринут у вези са информацијама да је последњих година велика већина предлог закона процесуирана преко хитног

²⁹ Укључујући имена учесника у јавном саслушању и кратак резиме изјава, позиција и предлога датих током јавног саслушања. Чланови одбора и учесници у јавном саслушању могу председавајућем одбором да подносе писане коментаре о информацијама везаним за јавно саслушање.

³⁰ За више појединости, видите члан 41 Пословника Владе Србије.

³¹ У том смислу, надлежни органи указују да је у фебруару 2015. године, на његовој 83. седници, Одбор за уставна питања и законодавство направио анализу постојећег правног оквира са препорукама за побољшање учешћа јавности у законодавном поступку – и поднео је министру правде. Поред тога, Служба Народне скупштине израдила је програм за кампању и поднела га АБПК и Министарству правде.

³² Видите такође изјаве дате у погледу овога у Процини система друштвеног интегритета организације *Transparency International* (2011) (странице 12 и 38-40); видите <http://www.transparencnost.org.rs/images/stories/materijali/procenaintegriteta/National%20Integrity%20System%20Assessment%20Serbia%202011.pdf>

поступка.³⁴ Ово понекад оставља само неколико дана за израду амандмана. ГЕТ дели забринутост коју су исказали многи саговорници да би ова уобичајена пракса – која је била планирана као изузетак у стандардној процедури³⁵ – могла да изазове несразмерно слабљење јавности и транспарентности. Према томе, од кључног значаја је да употреба хитног поступка буде ревидирана како би се утврдило да се он примењује као изузетак а не као правило.³⁶ Казано уопштеније, потребно је да се обезбеди да у сваком случају предлози закона буду доступни народним посланицима и широј јавности у раној фази како би се омогућило њихово прописно критичко испитивање пре него што буду предмет пленарне расправе и пре њиховог стављања на гласање.

32. Такође, ГЕТ је био обавештен да се супротно Пословнику, амандмани предлога закона јавно не објављују на интернету. Неколицина саговорника ГЕТ-а критиковала је и чињеницу да се мишљења Владе и одбора о амандманима не објављују увек, да се агенде одбора не објављују увек пре њихових седница и да писани записници са седница одбора садрже оскудне информације; нпр. не указују који су амандмани предлога закона усвојени. ГЕТ јасно подржава позив за повећањем транспарентности у односу на законодавне амандмане и рад одбора, као и за предузимањем мера за обезбеђење поштовања релевантних правила.³⁷
33. Поред тога, неки са којима је ГЕТ разговарао указали су на недостатке у правилима о јавним расправама и јавним саслушањима и њиховом спровођењу. Они су нарочито исказали забринутост у вези са чињеницом да су јавне расправе о предлозима закона обавезне само у случају владиних предлога закона. Било је предложено да се релевантна правила прошире на предлоге закона предложене од стране појединих народних посланика или група грађана, или да се предузму мере за повећање транспарентности таквих законодавних иницијатива, као што су обавезна јавна саслушања у одређеним случајевима – која тренутно организују само одбори и остављена су на њихову дискрецију. Саговорници ГЕТ-а такође су указали да критеријуми за обавезне јавне расправе утврђене Пословником – „битне“ промене, „питање које посебно занима јавност“ – нису јасни и да

³³ Главна специфичност хитне процедуре утврђена је чланом 168. Пословника, према којем предлог закона може да се уврсти у дневни ред седнице Народне скупштине ако је поднет најмање 24 часа пре одређеног почетка седнице (према редовном поступку, временско ограничење је 15 дана). Према томе, његова употреба утиче на транспарентност законодавног процеса пре него што предлог уђе у Народну скупштину.

³⁴ ГЕТ је био задовољан када је чуо, непосредно пре усвајања тренутног извештаја, да се у последње време коришћење хитног поступка знатно смањило.

³⁵ Видети члан 167. Пословника. Хитни поступак, између осталог, може бити примењен у случајевима када би примена стандардног поступка могла да проузрокује штетне последице по живот и здравље људи, безбедност земље и рад институција и организација, као и ради испуњења међународних обавеза и усклађивања прописа са правним тековинама ЕУ.

³⁶ Овакав став је, између осталог, заузео и Савет за борбу против корупције, који у свом најновијем извештају о правосудној реформи од 4. децембра 2014. године наглашава да је прибегавање хитном поступку нарочито проширено код садашњег састава Народне скупштине; у периоду април-јун 2014. године, од 30 усвојених закона само један није био донесен у хитном поступку. – Видети <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index/> (страница 2).

³⁷ Надлежни органи у вези са овим наводе да иако не постоји строга обавеза да се обелодане напред наведене информације (с обзиром на то да то зависи од доступних техничких капацитета), на основу члана 260. Пословника такви документи се по правилу објављују на интернет страници Народне скупштине, и да Народна скупштина даје све од себе да објави што је више могуће докумената и информација и да их стави на располагање општој јавности.

чак у случају очигледно значајних законских промена, правила о јавној расправи се у пракси често игноришу (нпр. да се таква расправа уопште не води или да се информације о исходу не објављују).³⁸ ГЕТ дели њихове ставове да су потребна јаснија – и спроводива – правила како би овај инструмент функционисао на задовољавајући начин у пракси. У односу на претходне ставове, **GRECO препоручује да транспарентност законодавног процеса буде додатно унапређена (i) тиме што ће се обезбедити да предлози закона, амандмани на такве предлоге и агенде као и исходи седница одбора буду објављивани на време, да одговарајући временски оквири буду на снази за подношење амандмана и да се хитни поступак примењује као изузетак а не као правило, и (ii) даљим развијањем правила о јавним расправама и јавним слушањима и обезбеђењем њихове примене у пракси.** Поред тога, потребно је да се обезбеди да одговарајући оквир буде на снази како би се регулисали контакти народних посланика са лобистима и осталим трећим странама који покушавају да утичу на парламентарни процес. Препорука у вези са тим дата је у наставку.³⁹

Плата и материјалне повољности

34. Народни посланици имају право да буду на сталном раду у Народној скупштини.⁴⁰ Не постоји законска обавеза народног посланика да ради одређени временски период. Плате народних посланика заснивају се на коефицијентима којима се множи основица плате, која тренутно износи 7.941,60 динара/око 69 евра.⁴¹ Коефицијенти су 8,60 за народне посланике, 8,80 за потпредседника сталних радних тела Народне скупштине и посланичких група, 9,40 за председнике сталних радних тела и посланичких група, 10,50 за потпредседника Народне скупштине и 12,00 за председника Народне скупштине.⁴² На основу овога, тренутне месечне плате се крећу од око 593 евра (за народног посланика) до 828 евра (за председника Скупштине).⁴³ Народни посланик који није на сталном раду у Народној скупштини има право на награду у висини разлике између пуног износа плате народног посланика који је на сталном раду у Народној скупштини и зараде коју остварује у радном односу или пензије; такође, накнада (до 80% плате народног посланика) обезбеђена је и за народног посланика који остварује зараду од самосталне делатности или земљорадње.⁴⁴

³⁸ Савет за борбу против корупције у свом претходно поменутом извештају као пример упућује на законе о правосудној реформи из 2008. године, која до тада уопште није била стављена на јавну расправу.

³⁹ Видети у наставку под „Злоупотреба поверљивих информација и контакти са трећим странама“ (став 66).

⁴⁰ Члан 4. Закона о примањима народних посланика у Народној скупштини Републике Србије („Службени гласник РС“ бр. 7/91, 22/91, 48/91, 68/91, 44/98 и 34/01).

⁴¹ Донедавно, основица плате имала је нето вредност од 8.824 динара. Међутим, Одлуком Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања од 5. новембра 2014. године основица за плату била је смањена на нето вредност од 7.941,60 динара.

⁴² Чланови 3(2) и 7. Закона о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“ бр. 34/01, 92/11, 99/11 закон, 10/13, 55/13).

⁴³ У 2013. години, просечна бруто годишња плата у Србији, објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“ бр. 6/14, била је 728.496 динара/приближно 6.335 евра.

⁴⁴ Чланови 5(1) и 5(3) Закона о примањима народних посланика у Народној скупштини Републике Србије.

35. Сви народни посланици имају право на посланички додатак у месечном паушалном износу, за вршење посланичке дужности у изборној јединици, у висини од 40% од пуног износа награде посланика.⁴⁵ Одбор за административна питања може да одобри месечни износ од 35.000 динара/приближно 304 евра за сврху закупа стана у Београду. Дотични народни посланици такође имају право за накнаду трошкова којима су изложени због одржавања два дома у износу од 40% од просечне плате запослених у Србији. Поред тога, у одређеним околностима, народни посланици имају право на накнаду за три месеца након завршетка функција.
36. За свој рад народни посланици добијају средства из буџета Народне скупштине. Дозвољено им је да користе просторије у Дому Народне скупштине које су стављене на располагање посланичким групама и самосталним народним посланицима. За пријем грађана изван седишта Народне скупштине, народни посланици могу да користе просторије локалних самоуправа. Посланичке групе у Народној скупштини за свој рад не примају никаква јавна средства (средства из буџета Скупштине).⁴⁶ Међутим, они могу да користе канцеларије, техничку опрему, материјале и документацију који су им неопходни за вршење посланичких функција. У раду им помажу стално запослени Народне скупштине и хонорарно запослена лица, који им дају стручну и административну подршку.⁴⁷

Етички принципи и правила понашања

37. Неки општи принципи се могу наћи у ЗНС, наиме у одредбама о заклетви народних посланика⁴⁸ и дужностима народних посланика,⁴⁹ које обухватају обавезу за очување угледа, поштовање достојанства и уљудног понашања на седницама Народне скупштине, на састанцима одбора и посланичких група док извршавају своју дужност и обраћање другим посланицима са поштовањем, без проузроковања увреде или изношења чињеница и оцена које се односе на приватни живот других особа. Поред тога, Пословник предвиђа правила понашања за народне посланике током седница Скупштине – нпр. правила да говоре тек након што затраже и добију реч од председника Скупштине, да говоре само о питањима која су на дневном реду, да не презентује чињенице и мишљења у вези са приватним животом трећих лица – и да се предузимају мере у случају повреде правила, укључујући опомену, одузимање речи и новчану казну.⁵⁰
38. Поред тога, Пословник задужује Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања да поднесе предлог Кодекса понашања.⁵¹

⁴⁵ Члан 9. Закона о примањима народних посланика у Народној скупштини Републике Србије.

⁴⁶ Према Закону о финансирању политичких активности („Службени гласник РС“ бр. 43/11 и 123/14) само парламентарне политичке странке примају новчана средства из буџета државе.

⁴⁷ У складу са Одлуком Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања о ангажовању консултаната у посланичким групама у Народној скупштини од 30. априла 2014. године.

⁴⁸ Члан 17. ЗНС: „Заклињем се да ћу дужност народног посланика обављати предано, поштено, савесно и верно Уставу, бранити људска и мањинска права и грађанске слободе и по најбољем знању и умећу служити грађанима Србије, истини и правди!“

⁴⁹ Члан 45. ЗНС.

⁵⁰ Видети чланове 105-117 Пословника Народне скупштине.

⁵¹ Члан 65. Пословника Народне скупштине.

Предлог Кодекса понашања народних посланика недавно је припремљен од стране радне групе Народне скупштине састављене од народних посланика који заступају све посланичке групе. У обзир су узети и коментари Канцеларије ОЕБС-а за демократске институције и људска права (ОДИХР) и Европског парламента. Планира се да наведени одбор ускоро заврши текст предлога Кодекса и поднесе га Скупштини на усвајање. Кодекс ће након тога бити обавезујући за народне посланике.

39. Предлог Кодекса понашања утврђује основне принципе, опште етичке вредности и правила понашања за народне посланике, транспарентност, образовање, надзор и мере које је потребно предузети у случају повреде Кодекса. Он предвиђа оснивање Савета за етику, који ће првенствено имати саветодавну улогу и обезбеђиваће спровођење Кодекса, као и Високи савет за етику као друге инстанце. Према предлогу, Савет за етику имаће задатак да заузима опште ставове и има општа мишљења који ће бити објављивани на интернет страници Народне скупштине.
40. У погледу конкретних сукоба интереса, предлог Кодекса понашања увешће нова правила, према којима народни посланик који има директан или индиректан лични интерес за питање о коме се расправља или решава у Народној скупштини или органу, организацији или телу чији је он члан, пре учешћа у дискусији мора Народној скупштини да поднесе писану изјаву о интересу. Председник Скупштине мора да прочита изјаву о личном интересу на заседању Народне скупштине а изјава се објављује на интернет страници Народне скупштине. Ова предложена правила би се на одговарајући начин примењивала на седнице посланичких радних група и одбора.
41. ГЕТ поздравља недавни развој предлога Кодекса понашања за народне посланике са учешћем међународних организација. Овај корак представља значајан корак напред у дефинисању и унапређењу етичких стандарда за све народне посланике у Србији. Предлог Кодекса понашања јесте значајан инструмент који садржи основне етичке вредности, специфична правила понашања као и механизам за његову примену. ГЕТ нарочито признаје планирано увођење нових правила о сукобу интереса. Разговори спроведени на лицу места потврдили су став да култура предупређивања и избегавања сукоба интереса још увек није у потпуности развијена у Србији. Свакако, народним посланицима су потребне јасније смернице о томе шта би могло да представља сукоб интереса. Упућивање у предлогу Кодекса понашања на „непосредне и посредне личне интересе“ изгледа превише нејасно. Према мишљењу ГЕТ-а, концепт сукоба интереса треба да узме у обзир природу посла Народне скупштине, фокусирајући се на специфичне приватне интересе народних посланика у односу на питања која су предмет разматрања у поступцима у Скупштини. Такође, да би се народним посланицима обезбедиле значајне алатке, потребно је упућивање на врсте односно практичне примере сукоба интереса и њихово решавање – било у самом Кодексу понашања или у неком додатном документу.
42. Остаје да предлог Кодекса понашања буде усвојен, уручен народним посланицима и јавно објављен. Поред тога, треба обезбедити делотворну примену Кодекса у пракси. ГЕТ је убеђен да се то може постићи ако планирани Савет за етику извршава проактивно своју превентивну у

саветодавну улогу и ако је Кодекс допуњен активностима обуке оријентисане ка практичним знањима (укључујући и практичне примере) у корист народних посланика а у циљу повећања свести, пожељно на редовној основи. Такве мере би корисно могле бити спроведене у тесној сарадњи са АБПК, која је такође надлежна да се бави питањима која се односе на понашање народних посланика, наиме питањима везаним за сукоб интереса и повезана питања (пријављивање имовине, неспојивости функција итд.). С обзиром на наведено, **GRECO препоручује (i) брзо поступање у вези са усвајањем Кодекса понашања за народне посланике и обезбеђивање јасних смерница за избегавање и решавање сукоба интереса, и (ii) обезбеђивање да јавности буде омогућен лак приступ будућем Кодексу и да се он ефикасно спроводи у пракси, укључујући подизање свести међу народним посланицима о стандардима који се очекују од њих, омогућавајући им саветовање уз чување поверљивости и наменске обуке.** Поред тога, GRECO је чврстог мишљења да Кодекс понашања такође треба да одражава јасне стандарде транспарентности и понашања у вези са контактима народних посланика са трећим странама које покушавају да утичу на њихов рад, како је препоручено у наставку.⁵²

Сукоб интереса

43. ЗАБПК такође предвиђа правни оквир за спречавање и решавање сукоба интереса, који ће бити применљив за све „функционере“, укључујући народне посланике. Члан 3 ЗАБПК дефинише сукоб интереса као „ситуацију у којој функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на поступање функционера у вршењу јавне функције односно службене дужности, на начин који угрожава јавни интерес“. Чланови од 27. до 38. ЗАБПК предвиђају општа правила о сукобу интереса и обавези пријављивања о постојању сукоба интереса, забрани вршења друге јавне функције, правила вршења функције у политичкој странци/политичком субјекту, ангажовању на другом послу или активности, забрани оснивања привредног друштва или јавне службе за време вршења јавне функције, правила о чланству у удружењу и органима удружења, преносу управљачких права за време вршења јавне функције, обавези обавештавања Агенције за борбу против корупције (у даљем тексту АБПК) у поступцима јавне набавке и обавези пријављивања забрањеног утицаја на службеника, као и забрани заснивања радног односа или пословне сарадње по престанку јавне функције.⁵³
44. Закон, између осталог, предвиђа да су функционери (укључујући и народне посланике) дужни да јавну функцију врше тако да јавни интерес не подреде приватном, да стварају и одржавају поверење грађана у њихово савесно и одговорно вршење јавне функције, да избегавају стварање односа зависности према лицима која би могла да утичу на њихову непристрасност у вршењу јавне функције, и да не користе јавну функцију за стицање користи или предности за себе или за повезано лице.⁵⁴ Повезано лице је дефинисано као супружник или ванбрачни

⁵² Видети у наставку под „Забрана или ограничење одређених активности“ (став бб).

⁵³ За више детаља о овим правилима видети у наставку под „Забрана или ограничење одређених активности“.

⁵⁴ Члан 27. ЗАБПК.

партнер функционера, крвни сродник функционера у правој линији, односно у побочној линији закључно са другим степеном сродства, усвојитељ или усвојеник функционера, као и свако друго правно или физичко лице које се према другим основама и околностима може оправдано сматрати интересно повезаним са функционером.⁵⁵

45. Поред тога, приликом ступања на дужност и током вршења јавне функције, функционер је дужан да у року од осам дана, писмено обавести непосредно претпостављеног и АБПК о сумњи на постојање сукоба интереса или о сукобу интереса који он или са њим повезано лице има;⁵⁶ надлежни органи указују да се у случају народних посланика термин „непосредни претпостављени“ односи на Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања Народне скупштине. АБПК може да позове функционера и да захтева да он поднесе потребне податке. Уколико утврди сукоб интереса, он обавештава службеника и орган у ком функционер извршава јавну функцију и предлаже мере за отклањање сукоба интереса. Било који појединачни законски акт усвојен путем укључености функционера који је дисквалификован због сукоба интереса сматра се ништавим, осим ако функционер који је учествовао у његовом доношењу није пријавио сукоб интереса у складу са ЗАБПК и ако није постојала могућност да се назначи друго лице да учествује у доношењу акта. Надлежни органи указују да у односу на народне посланике до сада није било таквог случаја.
46. Функционери су дужни да о недозвољеном утицају коме су изложени у вршењу јавне функције, одмах обавесте АБПК.⁵⁷ АБПК мора да обавести надлежни орган о покретању дисциплинског, прекршајног или кривичног поступка а надлежни орган мора да у року од 30 дана информисе АБПК о предузетим мерама. Надлежни органи указују да у односу на народне посланике до сада није било таквог случаја.
47. Поред горе наведених одредби ЗАБПК, предлог Кодекса понашања за народне посланике укључује механизам за *ad hoc* пријаве интереса које народни посланици треба да подносе Народној скупштини, а које ће бити објављене на интернет страници Скупштине, као што је описано раније под „Етички принципи и правила понашања“.⁵⁸
48. С обзиром на наведене информације и разговоре спроведене на лицу места, чини се да је за ГЕТ очигледно да се прописи ЗАБПК о сукобима интереса – нарочито захтев за обелодањивањем *ad hoc* сукоба у тренутку када они настају током извршења јавне функције – не спроводе задовољавајуће када је о народним посланицима реч. Изгледа да народни посланици сматрају да њихове обавезе у складу са ЗАБПК значе углавном формално подношење извештаја о имовини у АБПК. На сличан начин, изгледа да се АБПК првенствено фокусира на контролу извештаја о имовинском стању, неспојивост функција и на друге ограничене активности. У оваквим условима, јасно је да се израда комплементарних правила о сукобу интереса посебно за народне посланике, која су

⁵⁵ Члан 2. ЗАБПК.

⁵⁶ Члан 32. ЗАБПК.

⁵⁷ Члан 37. ЗАБПК.

⁵⁸ Видети горе став 44.

предвиђена у предлогу Кодекса понашања за народне посланике, дочекује са добродошлицом. У том смислу, ГЕТ упућује на његове горе наведене коментаре о потреби за јаснијим смерницама у овој области. Он је такође мишљења да овим значајним питањем не треба да се бави само Кодекс понашања већ да су потребне и јасне законске одредбе. Општа правила ЗАБПК која важе за све функционере нису прилагођена за народне посланике, а неки са којима је ГЕТ разговарао изјавили су да је њихова примена у пракси отежана у односу на народне посланике. Потребно је да се правила која се предвиђају Кодексом понашања, допуњена у складу са горе датим препорукама, одражавају и у закону ради законске доследности и извесности. У вези са овим, ГЕТ скреће пажњу на препоруку дату у наставку – у односу на све категорије особа које су предмет ревизије – у вези са правилима ЗАБПК о сукобу интереса и повезаним питањима.⁵⁹

Забрана или ограничење одређених активности

Поклони

49. Чланови од 39. до 42. ЗАБПК, који важе за народне посланике, регулишу примање и давање поклона – који су у члану 2 ЗАБПК дефинисани као „новац, ствар, право и услуга извршена без одговарајуће накнаде и свака друга корист која је дата функционеру или повезаном лицу у вези са вршењем јавне функције“. Наиме, функционери не смеју да прихватају поклоне у вези са извршавањем своје јавне функције, осим протоколарних и других пригодних поклона изузев новца или хартија од вредности. Протоколарни поклони морају бити предати Републичкој дирекцији за имовину (односно, телу одговорном за управљање имовином у државном власништву), осим ако вредност поклона – или укупна вредност неколико поклона примљених у једној календарској години – не надмашује 5% вредности просечне месечне нето плате у Србији, односно 2.100 динара/приближно 18,5 евра (2013. године). Уколико функционер прими неколико поклона током једне календарске године, чија укупна вредност надмашује просечну месечну нето плату у Србији, он не сме да задржи ни ове поклоне. Критеријуме за утврђивање онога што се сматра пригодним поклоном и обавезе за пријављивање и евидентирање утврђује АБПК. Ако је потребно, АБПК утврђује вредност поклона.⁶⁰ Лица повезана са функционером не смеју да примају поклоне у вези са извршавањем јавне функције функционера, осим протоколарних поклона. Ако повезано лице прихвати нешто што није протоколарни поклон, функционер се не сматра одговорним ако докаже да није могао да утиче на понашање повезаног лица или да примљени поклон није повезан са његовим дужностима у оквиру извршења јавне функције.
50. Функционер коме је понуђен поклон који он не сме да прими мора да одбије понуду, да обавести понуђача да ће поклон, ако буде прихваћен, постати јавно власништво и да поднесе извештај непосредном претпостављеном и АБПК што је могуће пре. Уколико не може да одбије поклон, он мора да га преда органу који је одговоран за управљање имовином у државној својини.

⁵⁹ Видети у наставку „Питања од заједничког интереса“ (став 215).

⁶⁰ Донације су регулисане Законом о донацијама и хуманитарној помоћи.

51. Функционер мора да поднесе извештај о примљеним поклонима у вези са извршавањем јавне функције државном или другом органу, организацији или јавној служби у којој обавља јавну службу – у случају народних посланика, Служби за послове протокола – која мора да води одвојену евиденцију о таквим поклонима и да поднесе примерак евиденције за претходну годину Агенцији за борбу против корупције, најкасније до 1. марта текуће године. АБПК мора да обавести орган о евентуалној утврђеној повреди закона и да објави каталог поклона за претходну годину, као и обавештења о утврђеним повредама до 1. јуна текуће године.
52. Предлог Кодекса понашања за народне посланике, такође, регулише питање пријема поклона. Он предвиђа да народни посланици не смеју нити да приме нити да дозволе другој особи која делује у њихово име или за њихов рачун да приме поклон у вези за извршењем њихових дужности у Скупштини – осим у случају куртоазних поклона који се дају у посебним пригодама или који се захтевају протоколом, у вредности која не надмашује лимит утврђен законом. Према предлогу, народни посланици морају да информишу председника Народне скупштине о сваком поклону који је примљен у односу на њихово извршавање јавне функције и да предају председнику сваки поклон вредности која је виша од оне утврђене законом. Поклони које су народни посланици примили у односу на извршење њихових дужности у Народној скупштини треба да буду заведени у регистар који је објављен на интернет страници Скупштине.
53. Надлежни органи указују да би у пракси председник Народне скупштине био тај који најчешће прима куртоазне/протоколарне поклоне у вези са том функцијом. У задње две године, примљено је око 50 таквих поклона а притом није било повреде закона.
54. ГЕТ указује да управљање поклонима подлеже детаљним прописима у ЗАБПК, који се такође рефлектују и у предлогу Кодекса понашања народних посланика. Према сакупљеним информацијама, изгледа да њихова примена не изазива неке посебне проблеме у пракси. У том смислу, ГЕТ има одређена питања у вези са чињеницом да су правила применљива само на поклоне које су примљени „у вези са извршавањем јавне функције“. У вези са овим, наглашавају се коментари који су дати у наставку у односу на све категорије особа које су предмет ревизије.⁶¹

Нespoјивост, додатне активности и ограничења након престанка рада

55. Члан 102(3) Устава прописује да народни посланик не може бити посланик у скупштини аутономне покрајине, нити функционер у органима извршне власти и правосуђа, нити може обављати друге функције, послове и дужности за које је законом утврђено да представљају сукоб интереса. Члан 39 ЗНС предвиђа да народни посланик не може истовремено да обавља другу јавну функцију или професионалну делатност неспојиву са посланичком функцијом, у складу са Уставом и законом. Члан 11 Закона о избору народних посланика предвиђа да посланик не може истовремено бити носилац правосудне или друге функције на коју га бира Народна скупштина, нити други функционер или запослени који у републичком

⁶¹ Видети у наставку „Питања од заједничког интереса“ (став 216).

органу обавља послове који се односе на делокруг тог органа, осим у случајевима утврђеним Уставом.⁶²

56. Правила о неспојивости и додатним активностима су такође садржана у члановима од 28. до 34. ЗАПК, који се примењују за све јавне функционере укључујући народне посланике. Тачније,

- функционер може да врши само једну јавну функцију, осим ако је законом и другим прописом обавезан да врши више јавних функција или ако је АБПК одобрила обављање друге јавне функције након давања позитивног мишљења од стране релевантног органа. Међутим, функционер изабран на јавну функцију непосредно од грађана може, без сагласности АБПК, да врши више јавних функција на које се бира непосредно од грађана, осим у случајевима неспојивости утврђених Уставом;

- функционер не може да обавља други посао или делатност за време вршења јавне функције која захтева рад са пуним радним временом или стални рад; надлежни органи указују да се ово правило примењује за народне посланике. Изузетно, функционер може да се бави научно-истраживачким радом, наставном, културно-уметничком, хуманитарном и спортском делатношћу, без сагласности АБПК, ако тиме не угрожава непристрасно вршење и углед јавне функције, што одређује АБПК. Од функционера се захтева да пријави приход од оваквих активности АБПК-у. На захтев функционера, АБПК може да дâ сагласност за обављање и других послова, односно делатности, након достављања позитивног мишљења релевантног органа;

- функционер који у тренутку ступања на јавну функцију обавља други посао или делатност, дужан је да у року од 15 дана од дана ступања на јавну функцију обавести АБПК о обављању тог посла или делатности а АБПК утврђује да ли се обављањем посла, односно делатности угрожава непристрасно вршење јавне функције, односно да ли то представља сукоб интереса;

- функционер, чија јавна функција захтева рад са пуним радним временом или стални рад, за време вршења јавне функције, не може да оснује привредно друштво, односно јавну службу, нити да започне обављање самосталне делатности, у смислу закона којим се уређује предузетништво, нити може да врши функцију управљања, надзора или заступања приватног капитала у привредном друштву, приватној установи или другом приватном правном лицу; надлежни органи указују да се ово правило примењује за народне посланике. Изузетно, функционер може да врши функцију у органу струковног удружења и може да буде члан органа других удружења уколико АБПК не утврди да постоји сукоб интереса, али не може да прима накнаду или поклоне по основу чланства у удружењу, изузев накнаде путних и других трошкова.

57. Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања Народне скупштине надлежан је да даје мишљења о обављању других јавних функција, послова или делатности и о чланству у удружењима или

⁶² На дан потврде мандата народног посланика од стране Народне скупштине таква функција престаје и радни однос запосленог у републичком органу се прекида.

органима удружења, на захтев народних посланика и других функционера изабраних од стране Скупштине.⁶³ Од августа 2010. до августа 2014. године, Одбор је издао 55 позитивних мишљења дозвољавајући вршење друге јавне функције, осам позитивних мишљења дозвољавајући ангажовање у другом послу и једно позитивно мишљење дозвољавајући чланство у удружењу. Нити један захтев није био одбијен. Примери других јавних функција које се обављају обухватају члана Одбора Института за јавно здравље, члана Одбора Института за кардиоваскуларне болести или председника Општинске скупштине. У погледу рада или делатности, неки народни посланици такође раде као лекари, чланови административних одбора спортских клубова, управници земљорадничких земљишта, председници скупштина акционара или саветници директора Пословног колеџа за професионалне студије.⁶⁴ Надлежни органи даље указују да је АБПК током јануара 2013. до октобра 2014. године донела одлуке у вези са секундарним активностима народних посланика, и то: 46 одлука којима је одобрила обављање друге јавне функције, пет одлука којима је одобрила други посао или занимање, шест обавештења о непротивљењу у односу на извршење другог посла или другог занимања за чланство у органима удружења, три одлуке којима су одбијени захтеви за одобрење за вршење друге јавне функције и једна одлука којом је одбијен захтев за одобрење за други посао.

58. ГЕТ напомиње да су правила ЗАБПК о секундарним активностима функционера укључујући народне посланике прилично детаљна и доста рестриктивна, на папиру. У том смислу, пажњу ГЕТ-а привукли су неки недостаци постојећег режима. На пример, изгледа да је опште правило да функционер може да врши само једну јавну функцију у пракси постало изузетак. У вези са овим, ГЕТ упућује на препоруку која је дата у наставку – у односу на све категорије особа које су предмет ревизије – у вези са правилима ЗАБПК о сукобу интереса и повезаним питањима.⁶⁵
59. Никаква ограничења након радног односа не важе за народне посланике. Опште правило да две године по престанку јавне функције, функционер не може да заснује радни однос, односно пословну сарадњу са правним лицем, предузетником или међународном организацијом која обавља делатности у вези са функцијом коју је функционер вршио, осим по добијеној сагласности АБПК,⁶⁶ не односи се на функционере које су грађани непосредно изабрали. Иако треба узети у обзир чињеницу да посланички мандат, по правилу, не омогућава посао који обухвата целу каријеру, ГЕТ је ипак забринут да би народни посланици могли утицати на одлуке у Народној скупштини имајући у виду потенцијалну корист коју би могли стећи након што напусте Народну скупштину како би се могуће прикључили/вратили приватном сектору. Надлежни органи се подстичу да размисле о неопходности проширења горе наведеног општег правила – које важи за све друге функционере – и на народне посланике или о увођењу других адекватних правила/смерница за такве ситуације, као што је случај у неким другим европским државама.

⁶³ Члан 65. Пословника Народне скупштине.

⁶⁴ Такође, у тренутном законодавству Народне скупштине, на захтев народног посланика, Одбор је одлучио да за посао адвоката није потребно позитивно мишљење.

⁶⁵ Видети у наставку „Питања од заједничког интереса“ (став 215).

⁶⁶ Члан 38. ЗАБПК.

Финансијски интереси, уговори са државним органима

60. У складу са чланом 35 ЗАБПК, функционер је дужан да у року од 30 дана од избора, постављења или именовања, пренесе своја управљачка права у привредном друштву на правно или физичко лице које није повезано лице, да их оно, у своје име, а за рачун функционера, врши до престанка јавне функције – осим ако функционер не поседује мање од 3% акција у друштву – и да о томе поднесе релевантне податке АБПК.
61. Не постоји специфична забрана да народни посланици закључују уговоре са државним органима. Општи закон о јавним набавкама је у потпуности применљив у овом контексту. Поред тога, члан 36 ЗАБПК обавезује било које правно лице у којем је функционер власник више од 20% удела или акција, које – учешћем у поступку приватизације, јавним набавкама или у другом поступку – закључује уговор са јавним органом или правним лицем у којем је више од 20% капитала у јавној својини, да о томе одговарајуће обавести АБПК; необавештавање доводи до наметања новчане казне правном лицу и његовој одговорној особи.

Злоупотреба јавних ресурса

62. Народни посланик је дужан да се одговорно и рационално односи према средствима буџета Републике Србије која су намењена за рад Народне скупштине.⁶⁷ Он не сме да користи јавне ресурсе и скупове на којима учествује и састанке којима присуствује у својству народног посланика, за промоцију политичких странака/политичких субјеката.⁶⁸
63. Такође, предлог Кодекса понашања за народне посланике предвиђа да народни посланик мора да поштује буџетску и финансијску дисциплину којом се гарантује правилно управљање јавним ресурсима, да савесно, ефикасно и економично управља и користи материјале и финансијска средства која су му поверена док обавља функцију и да спречава њихово незаконито коришћење. Према предлогу, народни посланик не може да користи јавне ресурсе у приватне сврхе нити да другима дозволи да то ураде, и мора да плати Народној скупштини за сваку евентуалну материјалну штету коју проузрокује намерно или као резултат грубог немара. Он не сме да користи јавне ресурсе и званичне просторије у приватне сврхе, или да користи јавна средства или средства Народне скупштине у сврхе изборне кампање.

Злоупотреба поверљивих информација и контакти са трећим странама

64. Члан 45 ЗНС предвиђа да је обавеза народног посланика да чува податке који представљају државну, војну или службену тајну и након престанка посланичке функције у Народној скупштини. Додатна правила о поверљивости предвиђена су у Закону о тајности података,⁶⁹ државним

⁶⁷ Члан 45. ЗНС.

⁶⁸ Члан 29. ЗАБПК.

⁶⁹ „Службени гласник РС“ бр. 104/09.

подзаконским актима за спровођење овог закона, као и интерним актима Народне скупштине.⁷⁰

65. Иако члан 37 ЗАБПК садржи општи захтев према ком је функционер дужан да о недозвољеном утицају коме је изложен у вршењу јавне функције, одмах обавести АБПК,⁷¹ не постоје специфична ограничења или прописи у односу на транспарентност у погледу контаката народног посланика са трећим странама које би могле покушати да утичу на његову одлуку. Надлежни органи у овом односу наглашавају да је народни посланик слободан да одржава контакте са киме жели као део његовог политичког рада, укључујући лобисте, интересне групе, невладине организације, синдикате, удружења послодаваца и друге организације. Истовремено, влада планира да регулише активности лобирања, у складу са НСБПК, а у ту сврху је у марту 2013. године формирана радна група у оквиру Министарства спољне и унутрашње трговине и телекомуникација (сада Министарство трговине, туризма и телекомуникација).⁷² Радна верзија предлога „Закона о лобирању/закона о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем“ припремљена је на основу предлога који је израдио друштво лобиста, а који између осталог, обухвата обавезан и јавни регистар лобиста и велики број механизма за побољшање транспарентности и обезбеђење да лобирање испуни високе професионалне и етичке стандарде.
66. Иако је јасно да ова иницијатива треба бити поздрављена, ГЕТ је мишљења да је опсег предлога закона прилично ограничен у томе да важи само за професионално лобирање и експлицитно искључује „директну укљученост грађана, заинтересованих правних субјеката, стејкхолдера, опште јавности и професионалних заједница у регулаторним процесима и јавном одлучивању“.⁷³ Током разговора, ГЕТ је био информисан да у Србији преовлађује утицај на народне посланике које на неформалан начин врше треће стране, које нису професионални лобисти, и ГЕТ је снажног мишљења да је у таквом контексту од посебног значаја доношење широког спектра мера у циљу побољшања транспарентности и ограничење ризика од неподесног утицаја од стране заинтересованих трећих страна. У вези са овим, треба напоменути да народни посланици не подлежу никаквој обавези да обелодањују информације на састанцима и консултацијама које имају са трећим странама изван комисијског окружења. Разни саговорници о овој теми које је ГЕТ консултовао изјавили су да недостатак транспарентности у овој области представља значајну нејасноћу у систему. По мишљењу ГЕТ-а, било би заиста пожељно да се тренутни процес реформи искористи за регулисање односа народних посланика са трећим странама на одговарајући начин. То би се могло постићи, на пример, захтевањем да народни посланици обелодане контакте које имају са трећим странама а који се

⁷⁰ Одлука надлежног одбора Народне скупштине о поступању са тајним подацима од 7. јула 2014. године, Упутство генералног секретара Народне скупштине о канцеларијским трансакцијама тајним подацима у Народној скупштини и Упутство о уништавању тајних података у Народној скупштини од 21. јула 2014. године.

⁷¹ Видети горе став 46.

⁷² Радна група укључује представнике Министарства трговине, туризма и телекомуникација, Генералног секретаријата Владе, Правног факултета у Београду, Друштва лобиста Србије, Министарства Правде и АБПК. – Усвајање закона о лобирању је већ била тема Стратегије за борбу против корупције за 2005. годину.

⁷³ Члан 4. предлог „Закона о лобирању/закона о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем“.

односе на предлог закона, како би се обезбедио писани траг о коментарима стејкхолдера који су узети у обзир приликом процеса израде предлога, увођењем правила понашања за предметне треће стране – као и за народне посланике, како би се обезбедиле смернице о томе како поступати са трећим странама које покушавају да утичу на рад народних посланика, и промовисала транспарентност у овом подручју. У погледу претходних ставова, **GRECO препоручује увођење правила за народне посланике о начинима њихове интеракције са лобистима и осталим трећим странама које покушавају да утичу на парламентарни процес, и да те интеракције буду транспарентније.**

Извештавање о имовини, приходима, обавезама и интересима

67. У складу са члановима 43 до 49 ЗАБПК, функционер је дужан да у року од 30 дана од дана избора, постављења или именованја поднесе АБПК извештај о својој имовини и приходима, односно извештај о имовини и приходима супружника или ванбрачног партнера, као и малолетне деце уколико живе у истом породичном домаћинству. Такође, извештај мора бити поднет најкасније до 31. јануара текуће године, уколико је дошло до битних промена у односу на податке из претходно поднетог извештаја, односно промена које прекорачују просечни годишњи нето приход у Србији. Функционер је такође дужан да поднесе извештај о имовини и приходима у року од 30 дана од датума престанка његове јавне функције, као и извештаје о битним променама једном годишње и у наредне две године по престанку јавне функције.
68. Директор АБПК је даље прецизирао садржај, облик и поступак подношења извештаја о имовини и приходима.⁷⁴ Овај извештај мора да садржи следеће податке о:
- 1) праву својине над непокретним стварима у земљи и иностранству;
 - 2) праву својине над покретним стварима које подлежу регистрацији код надлежних органа у Србији и иностранству;
 - 3) праву својине над покретним стварима веће вредности (драгоцености, збирке, уметнички предмети и сл.);
 - 4) депозитима у банкама и другим финансијским организацијама, у земљи и иностранству;
 - 5) акцијама и уделитема у правном лицу и другим хартијама од вредности;
 - 6) правима по основу ауторских, патентних и сличних права интелектуалне својине;
 - 7) дуговима (главница, камата и рок отплате) и потраживањима;
 - 8) извору и висини нето прихода од вршења јавне функције, односно јавних функција;
 - 9) праву коришћења стана за службене потребе;
 - 10) извору и висини других нето прихода;
 - 11) другим јавним функцијама, односно пословима и делатностима које обавља у складу са законом и другим посебним прописом;
 - 12) чланству у органима удружења;
 - 13) друге податке и доказе које функционер сматра битним за примену ЗАБПК.

⁷⁴ Видети Правилник о Регистру функционера и Регистру имовине, као и повезане обрасце.

69. АБПК води регистар имовине који садржи све податке дате у извештајима о имовини и приходима и прати имовину функционера. Информације о платама и другим приходима које функционер прима из буџета и других јавних извора, и информације о јавним функцијама које он обавља, јесу јавне. Исто важи и за одређене информације у односу на имовину, као што су права својине над непокретним стварима у земљи и иностранству (а да се не наводи адреса таквих непокретних ствари), права својине над возилима (а да се не наводи регистарски број), штедним депозитима (а да се не наводе банка и број рачуна), и права коришћења стана у званичне сврхе. Такође, информације о имовини функционера које су јавне према другим прописима, као и друге информације које могу бити обелодањене уз сагласност функционера или супружника или ванбрачног партнера, сматрају се јавним информацијама. Споменуте информације се објављују на интернет страници АБПК,⁷⁵ након подношења извештаја о имовини и приходима. Информације из извештаја о имовини и приходима које се не сматрају јавним не могу се користити у друге сврхе осим у поступку за утврђивање да ли је направљена повреда закона.
70. ГЕТ напомиње да су правила ЗАБПК о извештајима о имовини и приходима које треба да подносе функционери укључујући народне посланике прилично детаљна и свеобухватна. У том смислу, очигледно је да постоје неке слабости у тренутном режиму у односу нпр. на опсег „повезаних лица“ који треба бити обухваћен обавезама подношења извештаја. Пракса показује да постојеће правно решење оставља много простора за злоупотребу и скривање стварне вредности имовине и прихода функционера, и планира се да се опсег извештаја прошири и на родитеље функционера, усвојиоце функционера и сл. Ово питање је обухваћено препоруком датом у наставку – у односу на све категорије особа које су предмет ревизије – у вези са правилима ЗАБПК о сукобу интереса и повезаним питањима.⁷⁶

Надзор и спровођење

71. У складу са Пословником Народне скупштине, председник Скупштине је задужен да обезбеди ред на седницама Скупштине.⁷⁷ У случају повреде реда, председник Скупштине објављује следеће мере: опомену, одузимање речи или удаљење са седнице. Евиденцију о изреченим мерама води генерални секретар Народне скупштине. На основу изабране мере, Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања додатно изриче новчану казну дотичном народном посланику, у висини од 10% до 50% основне плате народног посланика. Слична правила важе и за састанке одбора, где су председавајући одбором надлежни да обезбеде ред. Информације које је ГЕТ сакупио указују да примена и спровођење Пословника није увек на задовољавајућем нивоу. Изгледа нпр. да поштовање трећих лица није потпуно обезбеђено и да се дискусије често не везују директно за тему седнице. Наведено је да у се таквим случајевима ретко предузимају мере против народних посланика. Предложено је да у случају евентуалне повреде Пословника независно

⁷⁵ <http://www.acas.rs/sr/cir/registri.html>

⁷⁶ Видети у наставку „Питања од заједничког интереса“ (став 215).

⁷⁷ Чланови 105-117 Пословника. Видети раније под „Етички принципи и правила понашања“ (став 37).

стручно тело размотри питање пре доношења одлука о могућем предузимању мера. Надлежни органи би могли да узму ову сугестију у обзир како би унапредиле спровођење општих правила понашања народних посланика и, коначно, углед Народне скупштине.

72. Предлог Кодекса понашања за народне посланике, такође, предвиђа механизме спровођења некривичних мера. Према предлогу, за повреде Кодекса, Савет за етику може изрећи нејавну опомену, јавну опомену, јавно извињење и, као задње прибежиште, новчану казну у висини до три основне плате стално запосленог народног посланика. Дотични народни посланик може поднети жалбу Вишем савету за етику у року од осам дана. Према предлогу, Савет за етику се састоји од два члана Одбора за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања, два члана Одбора за уставна питања и једног члана Одбора за људска и мањинска права. Он може да покрене поступак након жалбе поднесене од стране народног посланика или по службеној дужности. Високи савет за етику чине председник Народне скупштине и његови заменици.
73. Чланови 5-75 и 7-76 ЗАБПК предвиђају механизме за спровођење одредаба тог закона – укључујући правила о сукобу интереса и повезане области, које су објашњене раније – и санкције у случају њиховог кршења. Кључни орган надзора и спровођења ових правила јесте АБПК.
74. Тачније, АБПК покрене и спроводи по службеној дужности поступак за утврђивање да ли постоји повреда ЗАБПК и надлежна је да наложи мере. Одговарајући поступак такође може бити покренут на захтев функционера или његовог непосредног претпостављеног, а може бити покренут и на основу извештаја од стране правног субјекта или физичког лица. АБПК може да позове функционера, повезано лице или лице које је поднело извештај којим је покренут поступак, у циљу прикупљања информација, као и захтев да они поднесу потребне податке. Функционер мора имати могућност да дâ изјаву у поступку испред АБПК.
75. Директор АБПК је надлежан за доношење одлуке којом се утврђује да ли постоји повреда ЗАБПК и надлежан је да наложи одговарајуће мере. Упозорење и јавно објављивање одлуке о повреди ЗАБПК могу бити издати у погледу непосредно изабраних функционера, функционера чија је јавна функција престала или повезаних лица. Уколико се ови функционери не придржавају упозорења у временском периоду наведеном у одлуци, спроводи се мера јавног обавештења о одлуци о повреди ЗАБПК. Против одлука директора може бити поднесена жалба Одбору АБПК у року од 15 дана. Одлука Одбора је коначна али може бити покренут управни спор.
76. АБПК јавно објављује мере које је изрекла за повреду ЗАБПК, осим упозорења. Образложење за одлуку да се јавно објави одлука о повреди ЗАБПК објављује се у „Службеном гласнику Републике Србије“ (у даљем тексту Службени гласник) и другим медијима. Трошак објављивања такве одлуке сноси предметни функционер.
77. Уколико је утврђено да функционер обавља другу јавну функцију, посао или делатност супротно одредбама ЗАБПК, функционер мора да уплати у буџет државе било какву стечену додатну имовинску корист.

78. Након што је АБПК утврдила повреду закона, она сходно томе обавештава надлежан орган – у случају народних посланика, Народну скупштину, надлежан прекршајни суд или јавно тужилаштво – у сврху покретања прекршајног или кривичног поступка а надлежни орган треба у року од 90 дана да обавести АБПК о предузетим мерама. Одлуке АБПК не прејудицирају кривичну или материјалну одговорност дотичног функционера.
79. ЗАБПК дефинише прекршај као прихватање друге јавне функције или обављање посла или делатности супротно закону, непријављивање сукоба интереса, оснивање привредног друштва или јавне службе супротно закону, повреду правила преноса управљачких права за време трајања јавне функције, повреду правила примања и давања поклона, или неизвештавање о имовини на начин и у роковима предвиђеним законом (извештаји о имовини и приходима).⁷⁸ Новчане казне за такве прекршаје крећу се од 50.000 до 150.000 динара/приближно 435 до 1.315 евра.
80. Народни посланик такође подлеже кривичном поступку и санкцијама уколико направи прекршај као што је подмићивање, превара, повреда чувања професионалне тајне. Такође, функционер, укључујући и народног посланика, који не пријави имовину АБПК или даје лажне податке о имовини, у намери да прикрије податке о имовини, кривично је одговоран и казниће се применљивом казном затвора од шест месеци до пет година.⁷⁹ Поред тога, његова функција престаје у складу са законом и забрањено му је да преузме јавну функцију у периоду од десет година од дана када судска одлука постане коначна. Међутим, треба напоменути да народни посланик ужива имунитет у складу са Уставом и законом и против њега се не може водити кривични или други поступак у коме се може изрећи казна затвора, без претходног одобрења Народне скупштине, уколико се позвао на имунитет.⁸⁰ Поред тога, већином гласова свих народних посланика Скупштина може да успостави имунитет народног посланика који се њега одрекао. GRECO је у свом Извештају о заједничком првом и другом кругу евалуације о Србији закључио да је опсег имунитета који се даје народним посланицима углавном прихватљив и не представља неприхватљиву сметњу у гоњењу корупције. Надлежни органи наводе да уколико тужилац затражи укидање имунитета за кривично дело за које је прописана казна затвора, имунитет ће увек бити укинут. Они даље указују да су од 2008. године, у свих седам случајева где је тужилац затражио од Народне скупштине да укине имунитет народног посланика, захтеви били одобрени.
81. У погледу контроле извештаја о имовини и приходима које треба да поднесу функционери укључујући народне посланике, горе наведени прописи о надзору и спровођењу ЗАБПК допуњени су следећим посебним аранжманима. АБПК је задужена да провери благовременост подношења извештаја и тачност и потпуност података.⁸¹ У случају недостављања извештаја о имовини АБПК, АБПК о томе обавештава орган у коме дотични

⁷⁸ Члан 74. ЗАБПК.

⁷⁹ Члан 72. ЗАБПК.

⁸⁰ Члан 103. Устава и члан 38. ЗНС. Међутим, народни посланик који је затечен у извршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора у трајању дужем од пет година може бити притворен без одобрења Народне скупштине.

⁸¹ Чланови 48. и 49. ЗАБПК.

функционер врши јавну функцију⁸² – у случају народних посланика, Одбор за административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања, након чега се покреће поступак против функционера. Надлежни органи указују да је до сада покренуто 92 поступка против народних посланика због повреде правила о достављању извештаја о имовини и приходима. У већини ових случајева (76), народни посланици нису доставили први извештај о имовини и приходима након њиховог избора на функцију.

82. АБПК проверава тачност информација садржаних у извештајима о имовини и приходима у складу са годишњим распоредом за верификацију за одређени број и категорију функционера. Надлежни органи указују да је у 2011 (2012, 2013) години извештаје о имовини и приходима које је доставило 349 (220, 282) јавних функционера проверило шесторо запослених у АБПК (у 2013. години петоро запослених); годишњи план за 2014. годину предвидео је проверу 230 функционера од стране петоро запослених. Извештаји о имовини и приходима које је доставило 250 функционера састава Народне скупштине из 2008. године проверени су 2011. године док су извештаји функционера из састава Скупштине из 2012. године проверени 2013. године (они који су били проверени 2011. године нису били поново проверавани). Поред верификације на основу годишњег плана, АБПК може да спроведе ванредну контролу извештаја након пријема поуздане информације. У пракси, ово значи да до 300 извештаја годишње подлеже контроли. Тренутно провере извештаја о имовини и приходима обавља седморо запослених у АБПК.
83. АБПК може да захтева од надлежних органа податке које поседују финансијске организације, привредна друштва и друга лица. Агенција такође може да захтева да функционер поднесе информације о имовини и приходима других повезаних лица у року од 30 дана, у случају основане сумње да функционер скрива стварну вредност своје имовине. Уколико се открије недоследност између података приказаних у извештају о имовини и приходима и стварне ситуације или између повећане вредности имовине функционера и његовог законитог и пријављеног прихода, АБПК обавештава орган у чијим оквирима функционер обавља функцију односно друге надлежне органе – у случају народних посланика, председника Народне скупштине, који заузврат треба да обавесте АБПК у року од три месеца о предузетим мерама. У претходно споменутих случајевима где АБПК у извештајима о имовини и приходима открије евентуалне неправилности, АБПК треба да позове дотичног функционера или повезано лице како би добила информације о стварној вредности имовине функционера.
84. Надлежни органи су доставили следеће статистичке податке:
- АБПК је до сада предузела следеће мере у односу на народне посланике: упозорење (94 случајева), јавно објављивање одлуке о повреди ЗАБПК (3 случаја), захтев за покретање прекршајног поступка (69 случајева), кривичне пријаве (4 случајева). Велика већина ових случајева – укључујући 66 захтева за покретање прекршајног поступка и три кривичне пријаве – односила се на захтев народним посланицима да доставе извештаје о имовини и приходима. У периоду од јануара 2013. до октобра

⁸² Члан 43(3) ЗАБПК.

2014. године, АБПК је предузела мере против 22 народна посланика који су прекршили правила о извештајима о имовини и приходима;

- Након захтева АБПК за покретање прекршајног поступка, до сада је донесено 38 пресуда у случајевима везаним за извештаје народних посланика о имовини и приходима. Код 20 случајева народним посланицима изречене су новчане казне у опсегу од 50.000 динара/приближно 435 евра до 13 x 50.000 динара.⁸³ Надаље, до сада су донесене 4 пресуде у случајевима везаним за сукоб интереса народних посланика (нпр. вршење секундарне активности). У 2 од тих случајева народним посланицима су изречене новчане казне од 50.000 динара;⁸⁴

- Није постојала могућност да се обезбеде свеобухватне информације о броју и врсти кривичних случајева и проистеклих санкција конкретно за народне посланике с обзиром на то да програм судова за аутоматско регистровање података не предвиђа претраживање по функцији. Према повратним информацијама које је добила АБПК, у два случаја су против народних посланика донесене затворске пресуде, док су у два случаја кривичне оптужбе одбачене.

85. Већина особа са којима је ГЕТ разговарао позитивно су оцениле улогу и рад АБПК у овој области. АБПК је генерално сматрана независним надзорним органом и одговарајућим установљеним контролним механизмом. Сами народни посланици су нарочито указали на строге провере њихових извештаја о имовини и приходима од стране АБПК. У том смислу, неки саговорници су били мишљења да су исходи тих провера незадовољавајући, с обзиром на то да је до сада откривено само неколико озбиљних повреда. У овом контексту, представници АБПК нагласили су потребу јачања људских и ИТ капацитета Агенције како би се омогућиле провере већег броја извештаја о имовини и приходима. У вези са овим, потребно је напоменути да постоје планови за даље јачање капацитета АБПК и да је подршка за ту иницијативу формулисана у препоруци у наставку у вези са свим категоријама особа које су предмет ревизије.⁸⁵

Савети, обука и свест

86. АБПК организује уводне седнице за новоизабране народне посланике како би их упознала са главним одредбама ЗАБПК и надлежностима АБПК, укључујући и у односу на сукоб интереса и захтев за подношење извештаја о имовини и приходима. АБПК такође дистрибуира водич за функционере на почетку сваког законодавног састава Народне скупштине и објављује информације о својој пракси на интернету. Такође, Служба Народне скупштине даје народним посланицима збир одредби које укључују Устав, Уставни закон за спровођење Устава, ЗНС и Пословник Народне скупштине, као и Јединствена методолошка правила за израду прописа.
87. Народни посланици добијају додатне информације о горе споменутим прописима од Службе Народне скупштине, а могу да затраже од Одбора за

⁸³ У преосталих 18 случајева издато је 8 укора као и 6 одлука о прекиду поступка и 4 одлуке о завршетку поступка.

⁸⁴ У преостала два случаја донесена је једна опомена и једна ослобађајућа одлука.

⁸⁵ Видети у наставку „Питања од заједничког интереса“ (став 220).

административно-буџетска и мандатно-имунитетска питања да да мишљење о постојању сукоба интереса. Поред тога, народни посланици имају могућност да директно контактирају надлежну службу у АБПК и да добију савет. Надлежни органи указују да је у периоду од јануара 2013. до октобра 2014. године АБПК завршила 94 поступка у односу на сукоб интереса народних посланика, од којих су народни посланици затражили 78. Велика већина тих случајева односила се на секундарне активности. АБПК је такође дала 17 мишљења о спровођењу ЗАБПК. Коначно, треба напоменути да према предлогу Кодекса понашања за народне посланике, планирани Савет за етику такође треба да има саветодавну улогу. Он ће одржавати консултативне састанке у циљу разјашњавања одређених питања и саветовања народних посланика, објављивати главне ставове и општа мишљења која се постављају на интернет страници Народне скупштине и, на захтев народног посланика, у року од 30 дана издавати мишљење о примени Кодекса. Према предлогу, народни посланик ће имати право да се позове на мишљење дато од стране Савета за етику. Планира се да се пословником о раду Савета за етику детаљније регулишу важећи поступак и рокови.

88. У току разговора одржаних на лицу места, народни посланици су описали сарадњу са АБПК као генерално позитивну и повољно су оценили уводне седнице и савете који се дају на захтев. У том смислу, изгледа да се углавном поступа само по техничким питањима, док недостаје значајан дијалог и подизање свести о сукобу интереса и повезаним питањима. ГЕТ је уверен да се ова празнина може попунити комбинованим напорима релевантних инстанци, нарочито АБПК и Савета за етику, којима треба дати јасан мандат да обезбеде поверљиво саветовање народном посланику, чиме се иде даље од онога што је до сада планирано. У вези са овим, ГЕТ поздравља информације које долазе од органа, према којима национални огранак Глобалне организације парламентарца за борбу против корупције (GOPAC) који је основан 2011. године игра активну улогу и промовише етичке вредности међу народним посланицима. ГЕТ жели да нагласи колико је важно да, поред АБПК – чију едукативну улогу у односу на захтеве ЗАБПК треба појачати – и сам Парламент преузме одговорност за боље промовисање културе етике међу својим члановима. Како је GRECO нагласио у многим случајевима, да би режим етике и понашања правилно функционисао, сами народни посланици морају да узму учешће у његовом успеху. Да би вредности постале део понашања, потребно је преношење основних стандарда као и едукација и периодичних обука ради подизања свести и развоја способности за решавање етичких дилема. ГЕТ придаје највеће значење стварању одговарајућих механизма за решавање питања интегритета и понашања народних посланика, и у вези са овим упућује на претходно дату препоруку под „Етички принципи и правила понашања”.⁸⁶

⁸⁶ Видети горе став 42.

IV. СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ У ОДНОСУ НА СУДИЈЕ

Преглед правосудног система

89. Правосудни систем у Србији успостављен је Уставом и неколиким законима, нарочито Законом о уређењу судова – који регулише организацију, надлежност, систем и структуру судова – и Законом о судијама (у даљем тексту ЗС) – који укључује одредбе о избору и статусу судија и о њиховој дисциплинској одговорности. Оба закона су усвојена 2008. године.⁸⁷
90. У складу са чланом 143(1) Устава, судска власт припада судовима опште и посебне надлежности. Судови опште надлежности јесу основни судови (66), виши судови (25), апелациони судови (4) и Врховни касациони суд, који је суд највише инстанце у Србији. Судови посебне надлежности јесу привредни судови (16), Привредни апелациони суд, прекршајни судови (44), Виши прекршајни суд и Управни суд. Основни суд се формира за територију града, или једну од неколико општина, виши суд за територију једног или више основних судова, апелациони суд за територију неколико виших судова, док прекршајни суд за територију града или једне или више општина. Поред тога, Србија има Уставни суд,⁸⁸ који је нарочито надлежан да одлучује о усаглашености законодавства са Уставом и са националним и међународним правом, о сукобу надлежности и забрани политичке партије, синдикалне организације или удружења грађана.
91. Врховни касациони суд је према степеновању судова непосредно изнад Привредног апелационог суда, Вишег прекршајног суда и Управног суда, као и апелационих судова. Апелациони суд је непосредно изнад виших судова и основних судова. Виши суд је непосредно изнад основних судова, Привредни апелациони суд је непосредно изнад привредних судова, док је Виши прекршајни суд непосредно изнад прекршајних судова.
92. Судски систем се састоји од професионалних судија и судија поротника. Све професионалне судије припадају једној професионалној групи и подлежу истим правилима, укључујући и она везана за запошљавање и каријеру, интегритет и дисциплинску одговорност. Према Одлуци Високог савета судства (у даљем тексту ВСС) о броју судија, укупан број професионалних судија у Србији износи 3.096. У новембру 2014. године тај број је износио 2.790 судских положаја. Надлежни органи указују да су више од 60% свих професионалних судија жене, али прецизни подаци нису доступни. Према Одлуци ВСС о броју судија поротника, укупан број судија поротника у Србији износи 2.997. Судије поротници учествују у првостепеним кривичним и грађанским поступцима када је то предвиђено Законом о кривичном поступку или Законом о парничном поступку. Они имају исто право гласа у процесу одлучивања када одлуку доноси судско веће, као и у доношењу одлука о правним стварима када то прописују Законик о кривичном поступку или Закон о парничном поступку. Судије поротници такође учествују и у поступцима у привредним судовима и у Привредном апелационом суду.

⁸⁷ Службени гласник РС“ бр. 116/08 од 27. децембра 2008. године.

⁸⁸ Видети чланове 166. и 175. Устава.

93. Устав гарантује независност судске власти у целини као и судија појединачно.⁸⁹ У извршавању своје судијске функције, судије су независне и потчињене само Уставу и закону, и забрањен је било какав утицај на судије током извршења њихове судијске функције. Осим тога, Закон о уређењу судова наглашава забрану коришћења јавног положаја, медија или јавног иступања којим се непримерено утиче на ток и исход судског поступка. Он јасно ставља на знање да се било какав појединачни акт правосудне управе којим се дира у аутономију и независност суда и судија сматра ништавним. Штавише, међу опште прихваћеним начелима које прописује ЗС сматрају се независност, сигурност мандата и непреносивост, материјална независност, имунитет, право на удруживање и право на напредно професионално образовање и обуку. Као што наглашавају надлежни органи, нико не сме да даје смернице судијама у појединачним случајевима а једини изузетак је право председника суда више инстанце непосредно изнад ВСС да даје упутства у односу на ток судског поступка, односно у односу на ефикасност и брзину.
94. Реформе правосуђа у Србији су у току од 2000. године, када је требало да се успостави потпуно нов правосудни систем. Као резултат новог Устава из 2006. године, нови талас реформи у правосуђу је, између осталог, довео до стварања нове мреже судова и успостављања/реформе два органа самоуправе (ВСС и Државног већа тужилаца, ДВТ). Наредни процес правосудних реформи, који је почео 2009/2010. године био је усмерен на унапређење ефикасности променом старе судске структуре и прерасподелом радног оптерећења између преоптерећених судова у урбаним и недовољно искоришћених судова у руралним срединама. Међутим, реформа није успела да оствари тај циљ и довела је, поред тога, до *de facto* незаконитог отпуштања великог броја судија и тужилаца⁹⁰ као резултат нетранспарентног реизбора. Професионалци који су били у питању успешно су се жалили Уставном суду и у међувремену су враћени на своје позиције. НСРП за период од 2013. до 2018. године предвиђа исправљање ових недостатака и настављање са процесом реформи, са следећим приоритетима: реинтеграција судија и тужилаца који су враћени на положај у правосудни систем одлукама Уставног суда, ревизија мреже правосуђа, решавање заосталих предмета, обезбеђење суђења у разумном року, унапређење статуса ВСС и ДВТ и нормативно регулисање њихових одговорности, успостављање јединствене судске праксе, успостављање јединственог е-правосудног система. Све у свему, ГЕТ поздравља овај амбициозан реформски програм који, ако се имплементира ефикасно и са неким прилагођавањима као што је предложено у овом извештају, има потенцијал да реши значајне проблеме са којим се тренутно суочава правосудни систем.
95. Као што је указано претходно у поглављу „Контекст“, правосуђе ужива веома ниски ниво поверења и његова независност се широко сматра незадовољавајућом. Током посете на лицу места, ГЕТ-у је стално понављано да и политичари и медији врше значајан притисак на правосуђе – укључујући и у односу на појединачне случајеве – што изазива страх и

⁸⁹ Чланови 4(4), 142(2) и 149. Устава.

⁹⁰ У оквиру процеса реизбора, више од 800 од 3.000 активних судија и око 170 тужилаца и заменика јавних тужилаца није било поново именовано. Истовремено, укупан број судија и тужилаца је био смањен за 30%.

недостатак самопоуздања код судија и тужилаца.⁹¹ У вези са овим, упућујемо на институционалан оквир за управљање судовима и тужилаштвима у којима је политизовано именовање и унапређење обе професије, као и на штетне последице реформе правосуђа из 2009. године. НСРП и одговарајући Акциони план признају потребу за јачањем независности и одговорности правосуђа и садрже одређени број стратешких смерница и конкретних мера за постизање овог циља. Такође, специфичне препоруке садржане у овом извештају такође су, између осталог, усмерене и на јачање независности правосуђа.

96. Према члану 153 Устава, ВСС је основан као независан и аутономан орган који обезбеђује и гарантује независност и аутономију судова и судија. Он се састоји од 11 чланова, од којих су тројица по положају (председник Врховног касационог суда, министар правде и председник надлежног одбора Народне скупштине, односно Одбора за правосуђе). Других осам чланова бира Народна скупштина са мандатом од пет година међу кандидатима које предлажу надлежни органи. Шест чланова ВСС морају бити судије. ВСС је надлежан да бира судије са трајним мандатом и да предлаже кандидате за избор за први трогодишњи мандат, да именује судије поротнике, да суди о престанку функције неког судије, да предлаже Народној скупштини избор и разрешење председника Врховног касационог суда и председника судова, да одлучује о премештању и распоређивању судија, да одлучује о процесу оцењивања учинка судија и председника судова, да доноси одлуке по питањима имунитета судија и чланова ВСС, да доноси одлуке о неспојивости других служби и послова, да обавља задатке у вези са спровођењем Националне стратегије реформе правосуђа у оквиру своје надлежности и да врши друге послове утврђене законом.
97. Давање независном Судском савету и правосудним самоуправним органима одлучујући утицај на одлуке које се тичу именовања и каријера судија представља одговарајући метод да се гарантује независност правосуђа и, као такав, у складу је са међународним стандардима. Ипак, подсећамо да у складу са Препоруком Rec(2010)12 Комитета министара Савета Европе,⁹² број судија изабраних од самих судија не треба да буде мањи од половине чланова савета за правосуђе. У Србији законске одредбе које се односе на ово не испуњавају овај услов, и поред тога што шест чланова које бира Народна скупштина морају да буду судије. Венецијанска комисија Савета Европе критиковала је уставне одредбе о саставу ВСС, наводећи да је „поступак именовања у судству на овај начин под двоструком контролом

⁹¹ Према Другом извештају Савета за борбу против корупције о реформи правосуђа од 17. априла 2014. (стр. 5), „Представници владе се мешају у рад судова са веома озбиљним кршењем презумпције невиности. За владине функционере је постало уобичајено да коментаришу суђења у конкретним случајевима. Представници извршне власти најављују хапшења и притворе чак и када суд није донео такву одлуку ... политичари прете судијама ако им се не свиђају њихова суђења или одлуке ... Политичари учествују у грађанским протестима против судских одлука испред судских зграда и застрашују судије“. – Видите <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index/>.

Видите такође документ „Правосуђе у борби против корупције – основни налази истраживања и препоруке“ (стр. 28-31), <http://transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/pravosudje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije/Judiciary%20in%20the%20fight%20against%20corruption,%20key%20findings%20of%20research%20and%20recommendations.pdf>

⁹² Препорука Rec(2010)12 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о судијама: независност, делотворност и одговорности (став 27), видете: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137>

саме Народне скупштине: предлоге даје Високи савет судства кога је изабрала Народна скупштина, а одлуке по предлогу опет доноси Народна скупштина. Ово је рецепт за политизацију судства и стога ову одредбу треба суштински изменити⁹³. Иако је Закон о ВСС након овога био измењен тако да је Народна скупштина представљена само именом особе која је изабрана од стране овлашћених предлагача у односу на свако место, Народна скупштина и даље има право да одбије кандидата, и у том случају се одржавају нови избори.

98. Осим тога, неки од саговорника ГЕТ-а посебно су оспорили то што су министар правде (као представник извршне власти) и председник скупштинског Одбора за правосуђе (као представник законодавне власти) по службеној дужности чланови ВСС-а, имајући у виду посебан контекст у Србији где судије себе виде изложене „сталном притиску“ извршне власти и политичара уопште. ГЕТ скреће пажњу надлежним органима на Мишљење бр. 10 (2007) Консултативног савета европских судија,⁹⁴ који јасно истиче да чланови Судског савета не смеју да буду активни политичари, нарочито не чланови владе.
99. Осим забринутости за ова начела, ГЕТ је схватио да многи доживљавају ВСС у садашњем саставу као слаб и неефикасан орган са вероватноћом да не обавља правилно кључне функције. Ово је објашњено, између осталог, улогом овог органа у процесу поновног именовања који је покренут 2009. године: ВСС – у садашњем саставу – одбио је жалбе фактички разрешених судија и потврдио њихово разрешење, а након тога су дотични стручњаци успешно повели поступак пред Уставним судом. Штавише, чланови ВСС у његовом садашњем саставу били су изабрани без учешћа значајног дела судија који су били враћени на позиције тек након што је спроведен избор. Током разговора са ГЕТ, стручњаци су се такође жалили на чињеницу да овај орган не брани њихове интересе и њихову независност као што би требало, да је „доста далеко“ од професионалног тела и да су у случајевима јавног притиска на судије они препуштени сами себи.⁹⁵ Савет за борбу против корупције је, са своје стране, отворено критиковао ВСС за извршење великог броја важних задатака са великим закашњењем⁹⁶ – као што је доношење правилника о оцењивању учинка судија, подношење предлога кандидата за положај председника суда, итд. – и позвао на нове изборе тог тела под измењеним правилима, односно од стране носилаца правосудних функција уместо од стране Народне скупштине. По мишљењу ГЕТ, у специфичном контексту у Србији као што је горе описано, оваква реформа – која је такође предвиђена у НСРП – хитно је потребна у циљу јачања независности и јавног угледа правосуђа. Осим тога, веома је важно да ВСС прихвати проактивнију улогу у идентификовању и решавању проблема судске власти. Ово се, између осталог, може постићи тако да се

⁹³ Мишљење о Уставу Републике Србије, ЦДЛ-АД(2007)004 (став 70), видете: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)004-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)004-srb)

⁹⁴ Мишљење бр. 10 (2007) Консултативног савета европских судија о Судском савету (параграф 23) http://coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/CCJE-opinion-10-2007_EN.pdf

⁹⁵ Видете такође, на пример, документ „Правосуђе у борби против корупције – основни налази истраживања и препоруке“ (страница 29): <http://transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/pravosudje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije/Judiciary%20in%20the%20fight%20against%20corruption,%20key%20findings%20of%20research%20and%20recommendations.pdf>

⁹⁶ Видети Други извештај Савета за борбу против корупције о реформи правосуђа од 17. априла 2014. (стр. 8), <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index>

ВСС-у да јасан мандат у том смислу и да се именују контакт особе за судије који ће бити задужени да изврше процену и поступају по питањима од интереса. Коначно, имајући у виду недостатке у учинку ВСС који су уочени у последњих неколико година, позив Савета за борбу против корупције за повећање транспарентности и одговорности ових органа треба бити подржан,⁹⁷ а ГЕТ поздравља то што су овакви циљеви обухваћени и у НСРП. Сходно томе, како би се ојачала независност правосуђа од непримереног политичког утицаја, **GRECO препоручује (i) промену састава Високог савета судства, посебно искључивањем Народне скупштине из избора његових чланова, под условом да најмање половина његових чланова буду судије изабране од стране својих колега и укидање чланства представника извршне и законодавне власти по службеној дужности; (ii) предузимање одговарајућих мера за даљи развој улоге Високог савета судства као истински самоуправног тела које делује на проактиван и транспарентан начин.** С тим у вези, надлежни органи скрећу пажњу на чињеницу да ће потпуна примена препорука захтевати промену Устава. Према Акционом плану за приступање ЕУ, уставне промене су планиране за крај 2017. године.

100. НСРП такође предвиђа разјашњење потребе судова за ресурсима и потпуно пребацивање буџетских овлашћења на ВСС. Имајући у виду циљ постављен од стране НСРП за јачање независности правосуђа, ГЕТ се залаже да правосуђе има посебан буџет којим управља ВСС након што буде реформисан у складу са препорукама датим горе – док истовремено признаје надлежност владе да носи коначне одлуке по питању буџета. Осим тога, веома је важно да се потребе судова за ресурсима стварно испуне. Чак и ако је одлучено да се значајно повећа број судија, па чак и ако изгледа да се буџет за правосуђе значајно повећао током година, адекватно опремање судова и даље захтева пажњу власти. У вези са овим, ЕУ у свом Извештају о напретку Србије за 2014. годину коментарише да „константне разлике у оптерећености судија послом, непостојање одговарајућих просторија и опреме и даље представљају озбиљне препреке ефикасности правосуђа. Неопходна је одговарајућа методологија предмета како би се измерило оптерећење послом и како би се обезбедила равноправна расподела предмета међу судијама и тужиоцима као део реформе мреже судова”.⁹⁸ Надлежни органи се позивају да узму у обзир питања која се поклапају са јасним утисцима које је ГЕТ стекао на лицу места.

Запошљавање, каријера и услови службе

101. Планирано одржавање избора за судије⁹⁹ јавно најављује ВСС, коме се достављају пријаве заједно уз доказе о подобности. Грађанин Србије који испуњава опште услове за запошљавање у државним органима, који је

⁹⁷ Савет за борбу против корупције између осталог сугерише да састанци ВСС и ДВТ не треба да буду тајни, да записници и закључци са њихових седница треба да буду у потпуности и стално доступни на њиховој интернет страници.

⁹⁸ Видети http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf (стр. 41) – Видети такође Други извештај Савета за борбу против корупције о реформи правосуђа од 17. априла 2014 (стр. 13/14), <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index>: „Као пример наводимо разлику у броју предмета у раду судија истражних одељења Другог основног суда у Београду (1624 предмета у раду по судији годишње) и Основног суда у Пријепљу (11 предмета у раду годишње по судији) на дан 31. децембра 2012. године”.

⁹⁹ Видети чланове од 42. до 55. ЗС.

дипломирани правник, који је положио правосудни испит и заслужује судијску функцију може бити изабран за судију. Потребно професионално искуство у правној струци након положеног правосудног испита је две године за судију прекршајног суда, три године за судију основног суда, шест година за судију вишег суда, привредног суда и Прекршајног апелационог суда, 10 година за судију апелационог суда, Привредног апелационог суда и Управног суда и 12 година за судију Врховног касационог суда.

102. Остали услови за избор судије јесу стручност, компетентност и достојност, односно етичке особине које судија треба да поседује и поступање у складу са таквим карактеристикама. Моралне особине судије морају да подразумевају поштење, темељност, марљивост, праведност, достојанство, упорност и углед, а понашање у складу са овим карактеристикама подразумева подржавање достојанства судије и на дужности и ван ње, свест о друштвеној одговорности, очување независности и непристрасности, поузданост и достојанство на дужности и ван ње, као и преузимање одговорности за унутрашњу организацију и позитиван јавни углед судства.
103. ВСС сакупља информације и мишљења о стручности, компетенцијама и моралном интегритету кандидата, нарочито од органа и организација где је кандидат радио у правној струци. У случају да кандидат долази из суда, обавезно је прибавити мишљење седнице (колегијума) свих судија тог суда, као и мишљење седнице (колегијума) свих судија суда непосредно више инстанце. Пре избора, кандидат има право да види информације и мишљења. Пре представљања своје номинације, ВСС обавља разговоре са кандидатима.
104. Особе које се по први пут бирају за судију бира Народна скупштина, на предлог ВСС, за мандат од три године. Одлука о избору судије објављује се у „Службеном гласнику“. Поред стручности, компетентности и моралног интегритета, ВСС мора посебно узети у обзир врсте послова које је кандидат обављао након положеног правосудног испита. Недавно уведени пропис према којем судије и тужиоци који се бирају по први пут морају бити дипломци Правосудне академије, као што предвиђа НСРП, у фебруару 2014. године поништен је од стране Уставног суда.¹⁰⁰ Правосудна академија је основана са циљем стварања модерне институције за обуку судија и тужилаца. Она је почела са радом у јануару 2010. године и обезбеђује почетну обуку за кандидате за судије и тужиоце, и стручно усавршавање судија, тужилаца и судског особља.
105. Судија који је први пут биран и који је током трогодишњег мандата оцењен оценом „изузетно успешно обавља судијску функцију“ обавезно се бира на сталну функцију од стране ВСС. Ако је оцењен оценом „не задовољава“, не може бити биран на сталну функцију. Свака одлука о избору мора бити образложена и објављена у „Службеном гласнику“.
106. ВСС је одговоран за унапређење и распоређивање судија. Не постоји посебна процедура за унапређење судија већ се примењује општи поступак за избор судија. Штавише, могуће су прерасподеле у више судове. По

¹⁰⁰ Предметне одредбе су биле уведене Законом о Правосудној академији.

правилу, судија се бира само за суд за који је конкурисао и може бити премештен или упућен из једног суда у други, у други државни орган, институцију или међународну организацију само уз његову писану сагласност.¹⁰¹ Изузетно, судија може без своје писане сагласности бити премештен у други суд уколико се суд или претежни део надлежности суда за који је изабран укида одлуком ВСС. У складу са Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава и ЗС, ВСС је 29. новембра 2013. године усвојио „Правилник о критеријумима за премештај судија у други суд у случају укидања или промене претежног дела надлежности суда“. Надлежни органи указују на то да је у децембру 2013. године, ВСС донео одлуку о премештају 1.259 судија у основне судове који су били новоосновани као резултат ревизије правосудне реформе 2009. године. Поред тог процеса, 17 судија је премештено без њихове сагласности у складу са другим критеријумима.

107. Судијска функција престаје на захтев судије, кад судија наврши радни век, кад трајно изгуби радну способност за обављање судијске функције, кад не буде изабран на сталну функцију или кад буде разрешен.¹⁰² ВСС доноси одлуку о престанку функције против које се може изјавити приговор ВСС-у у року од 15 дана од њеног доношења. Судија се разрешава дужности уколико је осуђен за кривично дело за које је предвиђена казна затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које показује да је неспособан за судијску функцију, у случају неспособности или због тежег дисциплинског прекршаја. Судија има право да уложи жалбу против коначне одлуке ВСС-а Уставном суду у року од 30 дана од дана достављања одлуке. Правоснажне одлуке о престанку функције објављују се у „Службеном гласнику“. Надлежни органи указују да је један судија разрешен у 2012. години, један у 2013. и троје судија у 2014. години као резултат дисциплинских поступака који су били покренути против њих. Један судија који је добио затворску казну од годину дана разрешен је 2014. године.
108. Председнике судова¹⁰³ бира Народна скупштина, на предлог ВСС-а, за мандат од пет година који није обновљив. Стални судија у суду истог или вишег степена са јасним управљачким и организационим способностима на основу критеријума које је поставио ВСС, има право на положај председника суда. Народна скупштина одлучује о престанку функције председника суда. Разлози за разрешење су кршење обавеза утврђених одредбама које регулишу судску администрацију, повреда принципа аутономије судија, кршење правила о расподели предмета, одступање од правила која регулишу Годишњи календар судија, озбиљан дисциплински прекршај у вршењу функције председника суда, или неспособност.
109. Председника Врховног касационог суда¹⁰⁴ бира Народна скупштина међу судијама тог суда а на основу препоруке ВСС и датог мишљења Опште седнице тог суда и надлежног одбора Народне скупштине, за мандат од пет година и он не може бити поново изабран. Председник може бити разрешен из истих разлога као и председници осталих судова, одлуком Народне

¹⁰¹ Видети члан 150. Устава и члан 21. ЗС.

¹⁰² Видети чланове од 56. до 67. ЗС.

¹⁰³ Видети чланове од 68. до 79. ЗС.

¹⁰⁴ Видети члан 78. ЗС.

скупштине засноване на предлогу ВСС, који је надлежан за спровођење поступака разрешења иницираних од стране Опште седнице Врховног касационог суда.

110. Кад председнику суда престане функција, председник непосредно вишег суда поставља судију који врши функцију председника док нови председник суда не ступи на функцију, а најдуже на шест месеци. У случају Врховног касационог суда, вршиоца дужности председника именује Општа седница.¹⁰⁵
111. Укљученост Народне скупштине у избор и унапређивање судија и председника судова предмет је критика и препорука међународних инстанци а од стране надлежних органа идентификована је и као питање за реформу. НСРП предвиђа припрему уставних измена у циљу искључења Народне скупштине из процеса избора судија и председника судова. У међувремену, користи се провизорно решење тиме што је у закону јасно стављено на знање да ВСС предлаже Народној скупштини само по једног кандидата за свако слободно место судије који се бира по први пут (за трогодишњи мандат) и за свако слободно место председника суда. Народна скупштина није обавезана предлогом ВСС али се никада није десило да не прихвати предлог. Народна скупштина не може да бира кандидата који није предложен од ВСС.
112. Иако признаје ово привремено решење – а имајући у виду посебан контекст Србије где су жалбе због недовољне независности правосуђа и политичких утицаја многобројне – ГЕТ јасно подржава наставак процеса реформе у погледу уставних амандмана, као што то захтевају различите заинтересоване стране на домаћем и међународном нивоу. Између осталог, ЕУ коментарише да „уставни и законодавни оквир још увек оставља простор за непримерени политички утицај који нарушава независност правосуђа, посебно у погледу каријера судија“.¹⁰⁶ ГЕТ такође жели да поново упути на констатације раније цитиране Венецијанске комисије у погледу ВСС да је поступак именовања у судству под двоструком контролом Народне скупштине, што представља „рецепт за политизацију судства“. Венецијанска комисија је у вези са стањем у Србији такође у неколико наврата нагласила да се „укључивањем парламента у именовања на судске функције ризикује (се) политизација именовања и, посебно у односу на судије у судовима нижег ранга, тешко је видети где је ту предност парламентарне процедуре. У Србији, Народна скупштина до сада није ограничавала своју улогу на давање сагласности за кандидате предложене од стране Високог савета судства већ је одбила значајан број тих кандидата под околностима где се може поставити питање да ли су те одлуке биле утемељене. Ово није изненађујуће јер су избори које врши парламент дискрециони поступци где ће политички разлози увек имати улогу“.¹⁰⁷ Коначно, ГЕТ скреће пажњу на *Magna Carta* судија коју је усвојило Консултативно веће европских судија (CCJE) према којој ће се

¹⁰⁵ Члан 72. ЗС.

¹⁰⁶ Видети Извештај ЕУ о напретку Србије за 2014. годину (страница 40):

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf

¹⁰⁷ Видети нпр. раније споменуто Мишљење о Уставу Републике Србије, ЦДЛ-АД(2007)004 (став 65): [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)004-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)004-srb)

„одлуке о избору, именовању и каријери заснивати на објективним критеријумима и доносиће их орган задужен за гаранцију независности“.¹⁰⁸

113. У вези са овим, ГЕТ напомиње да надлежни органи такође раде на побољшању поступака за први избор, именовање на сталну функцију и напредовања судије у каријери, како је предвиђено у НСРП. Он наводи да до сада у процедурама недостају објективни и јасни критеријуми а да се предлози које даје ВСС за избор између великог броја кандидата дају на нетранспарентан начин, углавном на основу разговора одржаних иза затворених врата, што ствара опасност за корупцију, протекционизам и доношење пристрасних одлука. Ову забринутост између осталог деле и представници међународних организације који су били консултовани о теми. У оваквим условима, ГЕТ је био заинтересован да чује да је у припреми правилник о критеријумима за избор судија и председника судова. Он сматра да овај процес реформе треба да се настави и да буде праћен нпр. проценом примене правила након пилот-фазе и даљим побољшањем поступка избора, како би се обезбедио ригорознији избор заснован на заслугама.
114. Даљи развој Правосудне академија такође има потенцијал да допринесе објективнијем запошљавању заснованом на заслугама. Иако су недавне правне одредбе којима је Правосудна академија постала обавезна тачка уласка у правосудну професију проглашене неуставним, ГЕТ је обавештен да се ради на циљу увођења такве улоге на другачијем правном основу, што би могло, али не би морало, подразумевати уставне амандмане. Јасно је да је увођење таквог захтева осетљиво питање које подстиче интензивну расправу у судским круговима, нарочито између великог броја судијских помоћника (помоћника тужилаца), међу којима многи раде на свом положају велики број година очекујући да ће им то искуство омогућити да буду размотрени за именовање за судију (или тужиоца).¹⁰⁹ Према мишљењу ГЕТ-а, надлежни органи треба да одреде прелазне мере у оквиру садашњег процеса реформе, вероватно са изузећем судијских помоћника из довршавања целог наставног плана на Правосудној академији, под одређеним условима. Штавише, он дели мишљење неколицине саговорника да Правосудној академији треба дати адекватне ресурсе,¹¹⁰ укључујући довољан број висококвалификованог особља, одговарајућу опрему и простор – нарочито ако се очекује да њена улога у процесу запошљавања судија и тужилаца буде проширена као што је планирано. НСРП не садржи никакве јасне обавезе у том смислу. Поред тога, можда треба преиспитати функционисање Правосудне академије. Савет за борбу против корупције је

¹⁰⁸ Видети

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC\(2010\)3&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC(2010)3&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864) (stav 5) – Видети и Препоруку Rec(2010)12 Комитета министара Савета Европе (ставови 4448), – која, прихватајући да је могуће да законодавна власт доноси одлуке о избору и каријери судија – даје предност независном и стручном органу, чије препоруке друге власти треба да следе. Политички заснована именовања се свакако не сматрају допуштеним. Видети <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137>

¹⁰⁹ Судијски и тужилачки помоћници положили су правосудни испит. Да би студирали на Правосудној академији, они би морали да поднесу оставку на месту помоћника и на тај начин да предузму знатан професионални ризик.

¹¹⁰ У време посете, Правосудна академија је имала 29 чланова кључног особља. ГЕТ је такође био обавештен да Правосудна академија треба да прими значајну финансијску помоћ од УСАИД у периоду од две године. Међутим, неки саговорници су нагласили да ова институција захтева дугорочне капацитете.

нарочито критичан према чињеници да тренутна процедура за избор кандидата за пријем на Правосудну академију ствара ризик од злоупотребе, и тврди да у пракси партијске или породичне везе имају важну улогу у процесу избора.¹¹¹ ГЕТ није у позицији да проверава такве тврдње али сматра да је потребно да постоје адекватне заштитне мере како би се спречили такви инциденти.

115. Коначно, ГЕТ напомиње да је избор председника судова од посебног интереса последњих година с обзиром на то да не постоје објективни и транспарентни критеријуми и да се, поред тога, избор често одлаже. Као што је раније наведено, ВСС није поднео предлоге већ више година. Као резултат, између 2009. и октобра 2013. године највишим судовима председавали су председници – вршиоци дужности, што их је чинило „подложним притисцима с обзиром на то да је то стварало могућност да се на њих врши утицај како би задржали свој руководећи положај, или га чак ‘зарадили’”.¹¹² ГЕТ потврђује да је у међувремену Народна скупштина изабрала већину председника судова¹¹³ према предлогу ВСС и да је у припреми правилник о критеријумима за избор судија и председника судова, у складу са НСРП. Он је снажног мишљења да овај процес реформе треба наставити како би се обезбедило да председници судова буду ефикасно бирани на основу јасних и објективних критеријума и на транспарентан начин – пожељно преко процедура јавне селекције, са укљученошћу свих судија предметног суда, дајући им одлучујућу улогу у процесу тиме што ће њихова мишљења бити узета у разматрање, а како би се обезбедило да у пракси више неће бити ситуација где функцију председника обавља вршилац дужности дужи временски период. С обзиром на претходне ставове, **GRECO препоручује реформисање процедура за запошљавање и унапређивање судија и председника судова, нарочито искључењем Народне скупштине из процеса, обезбеђујући да се одлуке носе на основу јасних и објективних критеријума, на транспарентан начин и да положај председника судова обављају вршиоци дужности што је краће могуће.** С тим у вези, надлежни органи скрећу пажњу на чињеницу да ће потпуна примена препорука захтевати промену Устава те се према томе не може остварити у кратком временском интервалу.

116. Рад свих судија и председника судова подлеже редовном вредновању,¹¹⁴ које представља основу за избор, обавезну обуку и разрешење судија. Вредновање рада учинка врши се на основу објављених, објективних и јединствених критеријума и мерила које је ВСС утврдио јула 2014. године.¹¹⁵ ВСС је одлучио да спроведе пилот фазу пре него што правила ступе на снагу. Рад судија и председника судова оцењују комисије ВСС

¹¹¹ Видети Други извештај Савета за борбу против корупције о реформи правосуђа од 17. априла 2014 (стр. 10/11): <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index>

¹¹² Видети Други извештај Савета за борбу против корупције о реформи правосуђа од 17. априла 2014 (стр. 8): <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index/>
Видети и документ „Правосуђе у борби против корупције – основни налази истраживања и препоруке“ (стр. 30):
<http://transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/pravosudje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije/Judiciary%20in%20the%20fight%20against%20corruption,%20key%20findings%20of%20research%20and%20recommendations.pdf>

¹¹³ Три суда још увек имају вршиоце дужности председника с обзиром на то да ВСС није дао предлоге за избор тих председника (Виши суд у Прокупљу, Основни суд у Прокупљу и Основни суд у Врању).

¹¹⁴ Видети чланове од 32. до 35. ЗС.

состављене од по три члана, док судије са виших инстанци оцењују рад судија и председника судова на нижим инстанцама. Према Правилнику који је утврдио ВСС, оцењивање судија заснива се на квантитативним и квалитативним критеријумима. Треба створити услове да судије чији се рад вреднује могу да учествују у поступку вредновања. О приговорима на оцену одлучује комисија састављена од три члана именована од стране ВСС међу судијама Врховног касационог суда. Против одлуке комисије може бити покренут управни спор.

117. Иако ГЕТ углавном поздравља недавно утврђивање критеријума и мерила од стране ВСС за оцену рада као покушај да систем оцењивања буде објективнији и јединствен, у складу са НСРП, он напомиње да је током посета на лицу места било исказано одређено незадовољство због усвојених критеријума. ГЕТ напомиње да се систем скоро искључиво ослања на елементе продуктивности, чак и међу такозваним „квалитативним“ критеријумима (нпр. проценат одлука које су остављене на страну након што је затражен правни лек, време за доношење одлука у писаној форми). Он указује у вези са овим да, чак иако је продуктивност свакако неопходан елемент оцене рада судија, он не сме бити једини. Елементи квалитативније природе, као што је квалитет расуђивања и његов допринос развоју судске праксе, или понашање судије укључујући придржавање етичких вредности и вредности интегритета, такође треба да имају важну улогу. Исто тако, ГЕТ је забринут да би претерана зависност од квантитативних критеријума могла да унесе неправилан став где ће фокус бити стављен на статистичке циљеве уместо на висок квалитет рада. ГЕТ скреће пажњу на релевантна мишљења Консултативног већа европских судија, између осталог на Мишљење бр. 17 (2014),¹¹⁶ према којем би критеријуми за вредновање „требало да се састоје од квалитативних индикатора“; „СЦЈЕ и даље сматра проблематичним заснивање резултата вредновања на броју или постотку одлука преиначених по жалби“; „како би проценили квалитет судијске одлуке, евалуатори би требало да се усредсреде на методологију коју судија уопштено примењује у свом раду“. Према томе, ГЕТ је чврстог мишљења да треба увести више квалитативних фактора.
118. Даље, ГЕТ је забринут да вредновање служи као разлог за разрешење уколико је оцена „незадовољавајућа“ и да ВСС може да иницира вредновање изван уобичајеног трогодишњег циклуса, што би могло да носи ризик од могућег узнемиравања или притиска, нарочито у посебном контексту Србије као што се описује кроз овај извештај. Према мишљењу ГЕТ-а, систем вредновања треба да буде усредсређен на унапређивање правосуђа као целине, а не кажњавање појединачних судија. Он у вези са овим упућује на Препоруку Rec(2010)12 Комитета министара Савета Европе,¹¹⁷ према којој би, „стални мандат требало да буде прекинут

¹¹⁵ „Правилник о критеријумима, мерилима, поступку и органима за вредновање рада судија и председника судова“.

¹¹⁶ Мишљење бр. 17 (2014) о вредновању рада судија, квалитету правде и поштовању независности правосуђа (ставови 35, 34 и 49), видети: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2014\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FD8C64&BackColorLogged=FD8C64](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2014)2&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FD8C64&BackColorLogged=FD8C64)

¹¹⁷ Видети Препоруку Rec(2010)12 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о судијама: независност, делотворност и одговорности (став 50):

искључиво у случајевима тешког кршења дисциплинских или кривичних одредаба утврђених законом или када судија више не може да обавља судијске функције". У погледу наведеног, **GRECO препоручује да систем оцењивања рада судија буде ревидиран (i) увођењем квалитативнијих критеријума и (ii) укидањем правила да незадовољавајући резултати вредновања систематски воде ка разрешењу дотичних судија.**

119. Уставни Суд¹¹⁸ чини 15 судија који се бирају и именују међу правним стручњацима на девет година са правом да још једном буду изабрани. Народна скупштина бира пет судија Уставног суда између 10 кандидата које предложи председник Републике. Председник Републике именује пет судија Уставног суда између 10 кандидата које предложи Народна скупштина, а Општа седница Врховног касационог суда именује пет судија између 10 кандидата које на заједничкој седници предложи Високи савет судства и Државно веће тужилаца. Народна скупштина одлучује о превременом престанку мандата.
120. Нето месечне плате судија¹¹⁹ крећу се од 82.877,43 динара/око 720,00 евра (прекршајни/истражни судови) до 198.905,82 динара/око 1.730,00 евра (председник Врховног касационог суда). Судије су разврстане у шест платних група, које су изражене у коефицијентима: судије прекршајних судова, судије основних судова, судије привредних судова, виших судова и Прекршајног апелационог суда, судије Привредног апелационог суда, апелационих судова и Управног суда, судије Врховног касационог суда, председник Врховног касационог суда. Основна плата председника суда (изузев Врховног касационог суда) одређује се повећањем плате судије тог суда између 10% и 30%, у зависности од броја судија запослених у предметном суду. Основна плата потпредседника се повећава за половину од наведених постотака. ВСС може да одлучи да основна плата судије који суди у суду у коме се слободне функције не могу попунити буде повећана до 50% а да плата судије који суди у случајевима кривичног прекршаја са елементима организованог криминала и војних злочина, буде повећана до 100%. Тренутно бруто доходак подлеже солидарном порезу.
121. Судије поротнике¹²⁰ именује ВСС на основу предлога министра правде – који мора да прибави мишљење од суда у ком је судија поротник био именован – за период од пет година. Они могу бити поново именовани. Сваки држављанин Србије који је пунолетан али не старији од 70 година у време именовања и који је достојан функције може бити именован за судију поротника. Као што је случај са професионалним судијама, достојност подразумева етичке особине које судија треба да поседује и поступање у складу са таквим карактеристикама. Судију поротника са функције удаљује председник суда ако је против њега покренут поступак за кривично дело због кога може бити разрешен или поступак за

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1707137>. – Видети и горе споменуто Мишљење ЦЦЈЕ бр. 17 (став 6), где се наводи да „када појединачно вредновање има последице по напредовање судија, плату и пензију или може чак водити његовом или њеном разрешењу, постоји ризик да судија који се вреднује неће одлучивати у предметима у складу са својим објективним тумачењем чињеница и закона већ на начин на који мисли да може угодити оцењивачима“.

¹¹⁸ Видети чланове од 166. до 175. Устава.

¹¹⁹ Плате су регулисане члановима од 36. до 41. ЗС.

¹²⁰ Видети чланове од 80. до 87. ЗС.

разрешење. Могући разлози за разрешење судије поротника обухватају политичку активност или чланство у политичкој партији. Поступак којим се одређује разлог за престанак функције судије поротника покреће се на предлог председника суда, председника непосредно надређеног суда, председника Врховног касационог суда или министра правде. ВСС спроводи поступак и доноси одлуку. Судије поротници имају право на накнаду трошкова којима су изложени док обављају функцију, надокнаду за изгубљену зараду и награду.

Управљање предметима и поступак

122. Предмети се расподељују судијама насумице, према редоследу независном од личности странака и околности правне ствари. Расподела предмета заснива се на распореду послова у суду, у складу са Судским пословником, према редоследу унапред утврђеним за сваку календарску годину, искључиво на основу ознаке и броја предмета. Од редоследа пријема предмета може се одступити само у случајевима предвиђеним законом, као и у случају преоптерећења послом или оправдане спречености судије, у складу са Судским пословником.¹²¹ ГЕТ је добио сазнања о неким питањима у вези са системом за насумичну расподелу предмета који још увек није аутоматизован у свим судовима и повезаним ризицима од обмане. Надлежни органи се позивају да поступе по овим питањима.
123. Судија може бити удаљен са расправе у вези са предметом ако постоје основи за дисквалификацију (видети у наставку) или, у складу са Судским пословником, ако је судија дуже одсутан, а због закона или природе случаја је потребно хитно наставити са случајем, ако је угрожено делотворно функционисање суда, ако је судији изречена правно обавезујућа дисциплинска санкција због дисциплинског прекршаја неоправданог одуговлачења поступка.
124. Како би обезбедили да судије заврше поступак без непотребног одуговлачења поступка, они морају да обавесте председника суда о разлозима незавршавања првостепеног поступка у периоду од годину дана и да од тада обавештавају председника на три месеца о напретку поступка.¹²²
125. Као што је наведено раније у поглављу „Контекст“, често се чују жалбе о дугим поступцима и неделотворности правосуђа; а систем заиста трпи од великог броја нагомиланих предмета: укупни број заосталих предмета у судовима опште и специјалне надлежности већ неколико година износи преко 3 милиона (2,8 милиона предмета у раду на крају 2013. године). Разлози су многострани, укључујући неповољне ефекте неуспеле реформе правосуђа у 2009. години и неједнаке расподеле посла између суда. Проблем је чак погоршан привременим појавама као што је недавни штрајк адвоката. НСРП и одговарајући Акциони план признају потребу за решавањем заосталих предмета и обезбеђењем судског поступка у разумном временском року и садрже велики број стратешких смерница и конкретних мера за постизање овог циља. У децембру 2013. године Врховни касациони суд усвојио је национални програм за смањење

¹²¹ Чланови 24. и 25. ЗС.

¹²² Члан 28. ЗС.

заосталих предмета у циљу смањења броја предмета старијих од две године на нивоу државе за 80% до краја 2018. године. Према мишљењу ГЕТ-а, тренутна ситуација покреће питање да ли је правосуђе у положају да правилно функционише, а то такође може створити ризик од корупције (нпр. странке могу доћи у искушење да понуде мито како би убрзале решавање предмета). Надлежни органи се позивају да уложе све напоре за остварење опипљивих резултата што је могуће пре, међутим, да то негативно не утиче на квалитет судијског посла. Као што је већ указано у овом извештају, нарочито је хитно потребна равноправнија расподела предмета међу судијама као део реформе мреже судова. Поред тога, након разговора вођених на лицу места, између осталог са практичарима, ГЕТ је добио јасан утисак да судијама треба обезбедити више обуке о значајним променама које се уводе новим Законом о кривичном поступку и Законом о парничном поступку, нарочито о новој подели надлежности између судија и тужилаца и алатима који су на располагању за делотворнију обраду предмета.¹²³

126. Друго питање од интереса које су идентификовале различите домаће и међународне инстанце јесте недоследност судске праксе, нарочито у апелационим судовима, што погоршава проблем правне неизвесности који произилази из честих – и не увек усаглашених – законских реформи. НСРП и одговарајући Акциони план предвиђају неколико мера у овој области, у циљу успостављања нормативног оквира и механизма за јачање јединствености судске праксе и развоја електронских база података о законским прописима и судској пракси. Надлежни органи се подстичу да примене такве мере што је могуће пре. У том смислу, ГЕТ жели да скрене пажњу на критике које су исказале судије и Савет за борбу против корупције у погледу планираног оснивања сертификационе комисије у Врховном касационом суду ради усаглашавања судске праксе, чије би надлежности и радне методе дефинисало Министарство правде. Надлежни органи би требало да имају у виду исказану забринутост у вези са могућим стварањем новог извора права са оснивањем таквог тела.¹²⁴ Према мишљењу ГЕТ, Врховни касациони суд – као суд највише инстанце – би био најподеснији орган да одигра водећу улогу у усаглашавању судске праксе.
127. НСРП даље предвиђа законске измене и допуне у циљу јачања процеса именовања вештака и сталних судских тумача и преводилаца ради унапређивања њихове стручности. У вези са овим, ГЕТ је забринут због сазнања да је садашњи поступак ангажовања вештака рањив на корупцију с обзиром на то да недостају јасни критеријуми за њихово именовање и плаћање накнада. Даље је предложено да се отворено објављују именовања и да се регулишу стандарди понашања вештака. Надлежни органи би можда требало да у тренутном процесу реформе узму у обзир и ове сугестије.
128. Судске парнице су по правилу јавне и усмене. Суд може затворити расправу за јавност само ако је то предвиђено законом, у складу са Уставом.¹²⁵

¹²³ За више појединости о овој реформи, видети у наставку, „Спречавање корупције у односу на тужиоце“ (став 179).

¹²⁴ Видети Други извештај Савета за борбу против корупције о реформи правосуђа од 17. априла 2014. (стр. 14/15): <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028/index>

¹²⁵ Члан 142(3) Устава.

Етички принципи, правила понашања и сукоб интереса

129. Одредбе ЗС обухватају неке опште принципе, у члану 53, који садржи заклетву судија на функцију¹²⁶ и члану 3, који захтева од судија да у свакој прилици одрже поверење у своју независност и непристрасност и да се у свакој прилици придржавају Етичког кодекса, који доноси Високи савет судства. Етички кодекс за судије, који је усвојен 2010. године,¹²⁷ садржи збир етичких принципа и правила понашања којих се судије морају придржавати да би одржали и побољшали своје достојанство и углед. Документ се позива и на следећа начела: независност, непристрасност, стручност и одговорност, достојанство, преданост, слобода удруживања и посвећеност принципима Етичког кодекса. Кодекс је посебно инспирисан Бангалорским принципима судијског понашања 2002. Судије су биле укључене у његову припрему преко својих представника у ВСС. Озбиљне повреде Етичког кодекса представљају дисциплинске прекршаје.¹²⁸
130. ГЕТ поздравља то што је Етички кодекс припремљен у оквиру правосуђа и што су узети у обзир међународни стандарди као што су Бангалорски принципи. Међутим, он сматра да треба више да се уради на подизању свести судија о етичким дилемама са којима се могу сукобити у свом професионалном животу и у вези са постојећим стандардима. Иако надлежни органи указују да су сви судови у Србији добили Етички кодекс у формату плаката и да је кодекс објављен на интернет страници ВСС,¹²⁹ неколико саговорника је изјавило да је веома тешко да се он нађе на интернет страници и да судије генерално нису довољно упознати са његовим конкретним садржајем. Према томе, ГЕТ сматра да постоји потреба да се Етички кодекс активније достави свим судијама. У односу на садржај Етичког кодекса, он се бави главним етичким питањима која су релевантна за вршење судијске професије. Истовремено, он остаје прилично нејасан и чини се, недовољан, за правилно усмерење судија у конкретним ситуацијама. ГЕТ је убеђен да треба дати одговоре на етичка питања – нпр. у погледу сукоба интереса или како се понашати у ситуацији где је судија суочен са притиском политичара, медија или опште јавности. GRECO је у бројним приликама нагласио да је Етички кодекс највреднији када даје практичне смернице о томе како се примењују принципи у свакодневной пракси и помаже решавање конкретних дилема. Такође, он треба да буде осмишљен као живи документ који се ажурира према потреби у односу на развој вредности и изазова. Такве даље смернице – укључујући објашњења, смернице са тумачењем и практичне примере – и надоградња могу бити обезбеђени или у самом Етичком кодексу или у неком комплементарном документу.
131. Поред тога, с обзиром на то да писана правила и смернице не могу да обухвате баш све, од кључног значаја је да судије имају приступ поверљивом саветовању о етичким питањима у оквиру правосуђа¹³⁰ и

¹²⁶ „Заклињем се својом чашћу да ћу своју функцију вршити верно Уставу и закону, по најбољем знању и умећу и служити само истини и правди.“

¹²⁷ „Службени гласник РС“ бр. 96/2010 од 18. децембра 2010. године.

¹²⁸ Члан 89(1) ЗС.

¹²⁹ www.seio.gov.rs/upload/documents/ekspertske%20misije/judicial%20system/Code%20of%20Ethics.pdf

¹³⁰ У овом контексту се скреће пажња на Мишљење бр. 3 (2009) Консултативног већа европских судија (CCJE) о принципима и правилима који регулишу професионално понашање судија, нарочито

посебним – пожељно редовним – активностима обука практичне природе. Тренутно Правосудна академија и АБПК организују некакву обуку – до ограниченог степена, која се углавном бави техничким питањима, између осталог, извештајима о имовини и приходима. Након посете, ГЕТ је остао са утиском да постоји потреба и потражња за практичарима за даљи развој обука у складу са напред наведеним. У вези са овим, ГЕТ је узео у обзир садашње иницијативе као што је израда Меморандума о разумевању између АБПК и Правосудне академије ради успостављања сарадње укључујући прилагођене приручнике/радионице о етици и интегритету (укључујући етичке дилеме) за судије и тужиоце, и организацију обуке за инструкторе судија и тужилаца у оквиру Заједничког пројекта ЕУ и Савета Европе PACS Србија.¹³¹ Након посете интересовање ГЕТ-а је побудило сазнање да су након завршетка обуке о програмима инструктора (новембра и децембра 2014), одржане четири сесије обуке судија и тужилаца о етици, сукобу интереса и дисциплинарној одговорности (током периода од марта до јуна 2015. године). Од суштинског значаја је да се споменуте иницијативе даље развијају и у потпуности примењују.¹³² Коначно, што се тиче саветовања о етичким питањима, оно се у принципу може добити од ВСС. Међутим, као што је раније описано, поверење судија у тај орган у његовом садашњем саставу јесте мало. Иако је ГЕТ уверен да ће се ова ситуација побољшати након што ВСС буде реформисан као што је горе препоручено, може бити неопходно да се нађе непосредније решење као што је именовање поверљивих саветника – нпр. искусних судија у апелационим судовима – који поседују специфичну експертизу из области, разликују се од дисциплинских тела и постављени су изван званичне хијерархије. У односу на наведено, **GRECO препоручује (i) да Етички кодекс за судије буде ефикасно пренесен свим судијама и допуњен даљим писаним смерницама о етичким питањима – укључујући објашњења, смернице са тумачењем и практичне примере и редовно ажуриран; (ii) да за све категорије судија буде обезбеђена наменска обука практичне природе и поверљиво саветовање у оквиру правосуђа.**

132. Правни оквир за спречавање и решавање сукоба интереса предвиђен је члановима 27 и 38 ЗАБПК, који су применљиви на све „функционере“ укључујући судије. Ове одредбе, које су описане у члану о народним посланицима,¹³³ предвиђају општа правила о сукобу интереса и обавези пријављивања постојања сукоба интереса, забрани вршења друге јавне функције, правилима вршења функције у политичкој странци/политичком субјекту, ангажовању на другом послу или активности, забрани оснивања привредног друштва или јавне службе за време вршења јавне функције, правилима о чланству у удружењу и органима удружења, преносу управљачких права за време вршења јавне функције, обавези

етику, неусаглашено понашање и непристрасност (став 49), видети [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2002\)OP3&Sector=secDGH&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2002)OP3&Sector=secDGH&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3)

¹³¹ „Јачање капацитета полиције и правосуђа за борбу против корупције у Србији“, видети: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PACS-Serbia/PACS_default_en.asp

¹³² Такође треба напоменути да НСРП и повезани Акциони план предвиђају одређене мере у овој области, као што су даље измене Етичког кодекса за судије, организовање обуке о интегритету и етици и организовање периодичних расправа о овим питањима у оквиру правосуђа (међутим, нису наведени никакви специфични временски оквири).

¹³³ Видети горе ставове од 43. до 46.

обавештавања Агенције за борбу против корупције о поступцима јавне набавке и обавези пријављивања забрањеног утицаја на службеника и забрани заснивања радног односа или пословне сарадње по престанку јавне функције. Поред тога, треба напоменути да судије не смеју да делују у одређеном предмету за који имају лични интерес. Специфичне основе за дисквалификацију предвиђају Законик о кривичном поступку и Закон о парничном поступку.¹³⁴

133. Све у свему, регулаторни оквир у односу на сукоб интереса није задовољавајући. У том смислу, паралелно постојање ЗАБПК и посебних процедуралних закона захтева разјашњење да би се обезбедило да нема неусаглашености или дуплирање правила. ГЕТ у овом односу упућује на коментаре и препоруку који су дати даље у наставку.¹³⁵ Штавише, постоји потреба за даљим подизањем свести и смерницама о правилима, као што је претходно препоручено у вези са Етичким кодексом.
134. И судије поротници полажу заклетву на функцију.¹³⁶ Правила ЗАБПК о сукобу интереса нису применљива на судије поротнике с обзиром на то да они нису категоризовани као јавни функционери у смислу значења тог закона.

Забрана или ограничење одређених активности

Нespoјивост, додатне активности и ограничења након престанка рада

135. Судије су обавезане да делују у сагласности са општим правилима садржаним у члановима 27-38 ЗАБПК (Поглавље 3, Сукоб интереса). Ове одредбе укључују општу забрану вршења друге јавне функције, ограничења вршења другог посла или делатности и забрану вршења функција у трговачким друштвима, као што је описано у делу о народним посланицима.¹³⁷ Поред тога, судије подлежу следећим посебним прописима.
136. Члан 152. Устава предвиђа да је судијама забрањено политичко деловање и да друге функције, послове или приватне интересе који нису усаглашени са судијском функцијом треба уредити законом. У складу са чланом 30 ЗС судија не може бити на функцији у органима који доносе прописе и органима извршне власти, јавним службама и органима покрајинске аутономије и јединицама локалне самоуправе. Он не може бити члан политичке странке, нити политички деловати на други начин, бавити се било којим јавним или приватним плаћеним послом, нити пружати правне услуге ни давати правне савете уз накнаду. Изузетно, судија може, ван радног времена, да се без посебног одобрења бави наставном и научном делатношћу, уз накнаду, и у случајевима одређеним законом, у току радног времена, да обавља наставну и научну делатност у институцији надлежној за обуку у правосуђу. Судија може у току радног времена, по одобрењу председника суда, да учествује у раду стручних тела образованих у складу

¹³⁴ Видети у наставку под „Забрана или ограничење одређених активности“ (став 140).

¹³⁵ Видети у наставку „Питања од заједничког интереса“ (ставови 214. и 215).

¹³⁶ Члан 82(2) ЗС: „Заклињем се својом чашћу да ћу своју функцију вршити верно Уставу и закону, савесно, предано и непристрасно“.

¹³⁷ Видети горе став 56.

са посебним прописима и радних група за израду закона и других аката, и такође може бити упућен на студијско, односно друго стручно путовање у иностранство, на основу одлуке ВСС-а, уз прибављено мишљење председника суда. Коначно, на основу Етичког кодекса, ВСС одлучује које друге функције, послови и активности треба сматрати опречним достојанству и независности судије или штетним по углед суда, у ком случају би се сматрали неспојивим са судијском функцијом.

137. Судија је дужан да писаним путем обавести ВСС о свакој служби или послу за које постоји могућност да су неспојиви са судијском функцијом, а ВСС обавештава председника суда и судију о постојању неспојивости.¹³⁸ Председник суда дужан је да поднесе дисциплинску пријаву чим сазна да судија врши службу или посао или чини поступке за које постоји могућност да су неспојиви са његовом функцијом. Власти указују да је у 2013. години ВСС одлучио да је обављање следећих функција неспојиво са судијском функцијом: председник пописне комисије за припрему, организацију и спровођење пописа пољопривреде, председник и члан комисије за санацију и накнаду штете, председник или члан Комисије за утврђивање штете и накнаде лицима неосновано осуђеним и неосновано лишеним слободе, стечајни управник. У 2014. години, ВСС је одлучивао у шест случајева спојивости/неспојивости.
138. У складу са општим правилима ЗАБПК, две године по престанку јавне функције функционер, укључујући и судије, не може да заснује радни однос, односно пословну сарадњу са правним лицем, предузетником или међународном организацијом која обавља делатности у вези са функцијом коју је функционер вршио, осим по добијеној сагласности АБПК.¹³⁹
139. Судија поротник не може бити члан политичке партије или политички ангажован на неки други начин. Судија поротник не може бити адвокат ни пружати правне услуге и стручне савете уз накнаду. Са функцијом судије поротника неспојиве су и друге службе, послови и поступци који су опречни достојанству и независности судије или штетни по углед суда.¹⁴⁰ Надлежни органи указују на то да је у пракси било неких случајева политичког ангажовања од стране судија поротника али не и других случајева неспојивости са судијском функцијом.

Изузеће и рутинско повлачење

140. Закон о парничном поступку¹⁴¹ и Законик о кривичном поступку¹⁴² садрже низ разлога због којих професионални судија или судија поротник може бити изузет из одређених предмета. Ови разлози имају за циљ да се избегне да судија ради на случају за који је посебно везан, тако што је жртва или странка у поступку, ако је радио на предмету пре, односно у току прелиминарног поступка, ако је у породичним или пословним односима са странкама или њиховим представницима итд. Поред ових

¹³⁸ Члан 31. ЗС.

¹³⁹ Члан 38. ЗАБПК.

¹⁴⁰ Видите чланове 80(2) и 84. ЗС.

¹⁴¹ „Службени гласник РС“ бр. 72/2011 од 28. децембра 2011. године Видети чланове до 66. до 73.

¹⁴² „Службени гласник РС“ бр. 72/2011 од 28. децембра 2011. године Видети чланове од 37. до 42.

специфичних разлога, судија може бити искључен из случаја и када постоје околности које доводе у сумњу његову непристрасност.

141. Судије морају, одмах по сазнању о постојању неког од разлога за изузеће, обуставити поступак по предмету и благовремено обавестити странке (у парничном поступку) и председника суда, који мора да именује замену. Исто тако, у случају сумње судија мора обуставити поступак и уредно обавестити странке и председника суда о разлозима за могуће изузеће. Поред тога, странке и бранилац (у кривичном поступку) могу да поднесу захтев за изузеће судије. Надлежан да одлучује о изузећу судије јесте председник суда. Када се изузеће односи на председника суда, одлуку о изузећу доноси председник непосредно вишег суда, а када се тражи изузеће председника Врховног касационог суда, одлука се доноси на Општој седници. У кривичном поступку (али не и у парничном), решење којим се захтев за изузеће одбија може се побијати посебном жалбом о којој одлучује апелациони суд. На решење којим се усваја предлог за изузеће жалба није дозвољена.

Поклони

142. Као што је објашњено у вези са народним посланицима,¹⁴³ чланови од 39. до 42. ЗАБПК, који се примењују за све јавне функционере укључујући и судије, регулишу прихватање и давање поклона. Наиме, функционери (и повезана лица) не смеју да прихватају поклоне у вези са извршавањем њихове јавне функције, осим протоколарних и других пригодних поклона изузев новца или хартија од вредности. Протоколарни поклони – као и други поклони који се не могу одбити – морају бити предати Републичкој дирекцији за имовину (односно, телу одговорном за управљање имовином у државном власништву), осим ако вредност поклона – или укупна вредност неколико поклона примљених у једној календарској години – не надмашује 5% вредности просечне месечне нето плате у Србији, односно 2.100 динара/приближно 18,5 евра (2013. године). Функционери морају одбити сваку неприхватљиву понуду, обавестити понуђача да ће поклон, ако буде прихваћен, постати јавно власништво и поднети извештај непосредном претпостављеном – у случају судије председнику суда (који обавештава ВСС) – и АБПК. АБПК мора да обавести јавне органе о евентуалној утврђеној повреди закона и да објави каталог поклона за претходну годину, као и обавештења о утврђеним повредама до 1. јуна текуће године. Надлежни органи указују да у последњих неколико година, поклони судијама нису евидентирани нити су покренути поступци.

Контакти са трећим странама, поверљиве информације

143. Судски пословник о раду предвиђа и регулише комуникацију и поступање са трећим лицима од стране судија у вези са предметима који спадају под њихову надлежност. Осим тога, судије су везане и општим правилима о поверљивости утврђеним Законом о тајности података,¹⁴⁴ и државним подзаконским актима за спровођење овог закона. Коначно, члан 3, тачка 3.7 Етичког кодекса о „Квалификацијама и одговорности“ предвиђа да судије не смеју да користе или преносе другим лицима тајне информације

¹⁴³ Видети ставове од 49. до 51. горе.

¹⁴⁴ „Службени гласник РС“ бр. 104/09.

које су сазнали у току поступка, осим за потребе обављања судијске функције.

Извештавање о имовини, приходима, обавезама и интересима

144. С обзиром на то да се према тумачењу ЗАБПК судије сматрају „функционерима“, они су дужни да у року од 30 дана од дана избора поднесу АБПК извештај о својој имовини и приходима, односно извештај о имовини и приходима супружника или ванбрачног партнера, као и малолетне деце уколико живе у истом породичном домаћинству. Такође, извештај мора бити поднет најкасније до 31. јануара текуће године, уколико је дошло до битних промена у односу на податке из претходно поднетог извештаја. Судија је такође дужан да поднесе извештај о имовини и приходима у року од 30 дана од датума престанка његове функције, као и извештаје о битним променама једном годишње и у наредне две године по престанку јавне функције. Елементи овог система описани су у поглављу о посланицима.¹⁴⁵

Надзор и спровођење

145. Надзор над правилима која важе за судије је углавном подељен између АБПК с једне стране и дисциплинске комисије и дисциплинског тужиоца с друге. АБПК је надлежна да врши контролу поштовања правила о сукобу интереса и сродних питања, укључујући и извештаје о имовини и приходима, у складу са ЗАБПК. Елементи надзора извештаја о имовини описани у делу о народним посланицима¹⁴⁶ односе се и на судије, поред следећих специфичних правила: мере које се могу изрећи против судија за кршење ЗАБПК јесу упозорење и јавно објављивање препоруке за разрешење. Као што је претходно наведено, након што је АБПК утврдила повреду закона, она сходно томе обавештава надлежан орган у сврху покретања прекршајног или кривичног поступка а надлежни орган треба у року од 90 дана да обавести АБПК о предузетим мерама. Ако се одлучи да се јавно објави препорука за разрешење функционера, АБПК мора да поднесе иницијативу за разрешење функционера органу који је изабрао, поставио или именовано функционера, а орган мора да обавести АБПК о предузетим мерама.

146. Дисциплинска одговорност судија регулисана је члановима од 88. до 97. ЗС. Ове одредбе садрже листу дисциплинских прекршаја где, између осталог, спадају повреда начела непристрасности, пропуштање судије да тражи изузеће у предметима у којима постоји разлог за изузеће, односно искључење предвиђено законом, неоправдано кашњење у изради одлука, прихватање поклона супротно прописима који регулишу сукоб интереса, упуштање судије у непримерене односе са странкама или њиховим правним заступницима у поступку који води, обављање активности које су законом одређене као неспојиве са судијском функцијом, кршење одредаба Етичког кодекса у већој мери.

147. Дисциплинске органе – односно Дисциплинску комисију, дисциплинског тужиоца и његове заменике – именује ВСС из реда судија, у складу са

¹⁴⁵ Видети ставове од 67. до 69. горе. Видети чланове од 43. до 49. ЗАБПК.

¹⁴⁶ Видети ставове од 73. до 83. горе.

актом којим се уређују услови за њихово именовање, трајање мандата и начин престанка функција, као и методи рада и одлучивања. Дисциплински поступак води Дисциплинска комисија на предлог дисциплинског тужиоца. Поступци су хитни и затворени за јавност, осим када оптужени судија захтева да поступак буде отворен за јавност. Они застаревају две године након извршења прекршаја. Судија има право да одмах буде обавештен о предлогу дисциплинског тужиоца, да испита списе предмета и пратећу документацију, да изнесе објашњења и доказе који поткрепљују његову изјаву, лично или преко заступника, и да вербално изнесе своје изјаве пред Дисциплинском комисијом.

148. По завршетку дисциплинског поступка, Дисциплинска комисија може да одбије предлог дисциплинског тужиоца или да га усвоји и да изрекне дисциплинску санкцију која је у сразмери са тежином прекршаја.¹⁴⁷ Дисциплинске санкције обухватају јавну опомену (само у случају првог дисциплинског прекршаја судије), смањење плате до 50% за период не дужи од једне године и забрану напредовања у трајању до три године. Последње две санкције се могу изрећи одвојено или заједно. Ако Дисциплинска комисија утврди одговорност судије за тежак дисциплински прекршај у складу са законом, она покреће поступак за разрешење.
149. Дисциплински тужилац и судија против кога се води дисциплински поступак могу поднети жалбу ВСС-у против одлуке Дисциплинске комисије у року од осам дана. ВСС мора да одлучи по жалби у року од 30 дана. ВСС може или да потврди или да преиначи првостепену одлуку Комисије. Одлука ВСС-а јесте коначна али дотични судија може да покрене административну тужбу. Коначна одлука о донесеним дисциплинским санкцијама уноси се у досије судије.
150. Коначно, судија подлеже редовном кривичном поступку и санкцијама уколико направи прекршај као што је подмићивање, превара, повреда чувања професионалне тајне или непријављивање имовине АБПК-у или давање лажних информација, у намери да прикрије податке.¹⁴⁸ Судије су подложне истим кривичним поступцима као и други грађани. Међутим, они не могу бити позвани на одговорност за њихово изражено мишљење или гласање приликом доношења судске одлуке (осим ако се ради о кривичном делу кршења закона од стране судије), нити могу бити лишени слободе у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у обављању судијске функције без одобрења ВСС-а.¹⁴⁹
151. Надлежни органи су доставили следеће статистичке податке:
- Последњих година, АБПК је покренула 45 поступка против судија, и сви ти поступци су се односили на захтев да судија поднесе извештај о имовини и приходима. У периоду од јануара 2013. до октобра 2014. године, АБПК је предузела следеће мере против судија: 18 упозорења и јавно објављивање одлуке о повреди ЗАБПК у једном случају, седам захтева за покретање прекршајног поступка и једну кривичну пријаву;

¹⁴⁷ Орган за покретање поступка овим је јасно одвојен од органа који доноси одлуку о санкцијама.

¹⁴⁸ Члан 72. ЗАБПК.

¹⁴⁹ Члан 151. Устава.

- У периоду између оснивања дисциплинских органа и септембра 2014. године, пред Дисциплинску комисију изнесен је 51 случај и биле су донесене следеће санкције против судија: шест разрешења из судијске функције (нпр. за поновљени значајан застој у поступцима, или озбиљно кршење Кодекса понашања), као и јавна опомена и умањење плате (од 10% за период од четири месеца до 40% за период од једне године) у неколико случајева;

- Надлежни органи нису могли да обезбеде свеобухватне информације о броју и врсти кривичних случајева и проистеклих санкција конкретно за судије с обзиром на то да програм судова за аутоматско регистровање података не предвиђа претраживање по функцији. Уместо тога, они су дали један пример: случај пресуде Вишег Суда у Крагујевцу против судије за кривично дело подмићивања из члана 367 КЗ. Осим тога, према повратној информацији коју је добила АБПК, покренут је један кривични поступак, али је био одбијен.

152. Као што је описано горе,¹⁵⁰ судије поротници могу бити суспендовани с посла од стране председника суда ако је против њих покренут кривични поступак за повреду која може довести до разрешења, или ако је покренут поступак за разрешење. Поред тога, одлуку о престанку функције судије поротника може донети ВСС. Поступак може бити покренут на предлог председника суда, председника непосредно надлежног суда, председника Врховног касационог суда или министра правде.

Савети, обука и свест

153. Повремено се за судије организују обуке (предавања или семинари) о етици, спречавању корупције, сукобу интереса и сличним областима, а и ради дискусије о смерницама за израду и спровођење плана интегритета које су судови дужни да усвоје. АБПК организује периодичну једнодневну обуку за све јавне функционере, укључујући и судије, о њиховим правима и обавезама у горе споменутим областима. Намера је да све судије присуствују, али програм је опциони. Поред тога, АБПК је припремила Приручник о етици и интегритету, као опште средство за све запослене у јавном сектору, који се могу користити у обуци судија. Нема посебних уводних или даљих обука организованих за судије поротнике, укључујући и о питањима етике и понашања. Током посете, ГЕТ је био информисан да Правосудна академија организује почетну обуку за кандидате за судије која обухвата модуле посвећене етичким стандардима и укључује таква питања у професионалну обуку за изабране судије. Међутим, практичари који су били консултовани о теми на лицу места навели су да у овој области треба да се уради много више. Треба да се напомене, као што је горе наведено, да ће Меморандум о разумевању између АБПК и Правосудне академије који је израђен обезбедити сарадњу у изradi прилагођеног приручника по мери и организовање радионица о етици и интегритету (укључујући етичке дилеме) за судије и тужиоце. Штавише, у оквиру заједничког пројекта ЕУ и Савета Европе PACS Србија организује се обука инструктора за судије и тужиоце.

¹⁵⁰ Видети горе под „Запошљавање, каријера и услови службе“ (став 121).

154. Судије могу од ВСС да добију савете о питањима која се тичу етичких начела и правила понашања. Штавише, АБПК даје мишљења и упутства о сродним питањима у складу са ЗАБПК. Надлежни органи указују да је у периоду од јануара 2013. до октобра 2014. године, АБПК завршила пет поступака у односу на судије покренутих на захтев судије и још један поступак којим се Агенција бавила на основу извештаја или по службеној дужности, како следи: дата су три мишљења о спровођењу ЗАБПР, два захтева за одобрење за обављање другог посла била су одбијена и у једном случају је била донесена одлука о престанку поступка.
155. ГЕТ је убеђен да је потребно поверљиво саветовање за судије о етичким питањима, заједно са даљом наменском обуком и писаним смерницама и упућује на коментаре и препоруку који су претходно дати у том смислу.¹⁵¹

¹⁵¹ Видети горе под „Етички принципи, правила понашања и сукоби интереса“ (ставови од 130. и 131).

V. СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ У ОДНОСУ НА ТУЖИОЦЕ

Преглед тужилаштва

156. Јавно тужилаштво у Србији део је правосудног система. Његов задатак је да гони преступнике кривичних и осталих кажњивих дела и да предузима мере за заштиту уставности и законитости. Тужилаштво је аутономна институција у односу на остале државне органе. Његова аутономија је гарантована чланом 156 Устава и Законом о јавном тужилаштву (у даљем тексту ЗЈТ). Забрањен је сваки утицај на рад јавног тужилаштва и на поступање у предметима од стране извршне и законодавне власти, коришћењем јавног положаја, средстава јавног информисања или на било који други начин којим може да се угрози самосталност у раду јавног тужилаштва.¹⁵²
157. Јавно тужилаштво се састоји од Републичког јавног тужилаштва, Апелационог јавног тужилаштва, виших јавних тужилаштава, основних јавних тужилаштава, као и јавних тужилаштава са посебним надлежностима, односно јавног тужилаштва за организовани криминал и јавног тужилаштва за ратне злочине. Србија има укупно 90 јавних тужилаштава, 36 јавних тужилаца, 54 вршилаца функције јавног тужиоца и 675 заменика јавних тужилаца. Надлежни органи указују да је тренутно 58% свих тужилаца жене.
158. Једна од основних карактеристика јавног тужилаштва јесте његова хијерархијска структура и организација.¹⁵³ Сваки јавни тужилац подређен је следећем вишем јавном тужиоцу и сваки јавни тужилац подређен је Републичком јавном тужиоцу.
159. Јавно тужилаштво чине јавни тужилац (који руководи тужилашвом), заменици јавног тужиоца и особље јавног тужилаштва.¹⁵⁴ Сви у јавном тужилаштву подређени су јавном тужиоцу.¹⁵⁵ Заменик јавног тужиоца дужан је да изврши све радње које му јавни тужилац повери и овлашћен је да предузме сваку радњу на коју је тужилац овлашћен.¹⁵⁶
160. Републички јавни тужилац руководи радом и представља јавно тужилаштво.¹⁵⁷ Републички јавни тужилац је за рад јавног тужилаштва и за свој рад одговоран Народној скупштини. Републички јавни тужилац надлежан је да поступа пред свим судовима и другим органима у Србији и да предузима све радње на које је јавно тужилаштво овлашћено.¹⁵⁸ Друге специфичне надлежности укључују надлежност издавања обавезних упутстава у конкретним случајевима и обавезних општих упутстава свим јавним тужиоцима у циљу постизања законитости, ефикасности и једнообразности у поступцима, надгледање рада јавних тужилаштава и

¹⁵² Члан 5(2) ЗЈТ; видети такође члан 45. ЗЈТ.

¹⁵³ Видети чланове до 16. до 25. ЗЈТ.

¹⁵⁴ Када се у овом извештају примењује термин „тужилац“ без било каквог упућивања да ли је он руководилац тужилаштва или заменик тужиоца, то подразумева да су обухваћени сви припадници тужилаштва без обзира на њихив ранг.

¹⁵⁵ Члан 12. ЗЈТ.

¹⁵⁶ Члан 23. ЗЈТ.

¹⁵⁷ Видети Члан 160. Устава и члан 22. ЗЈТ.

¹⁵⁸ Члан 29. ЗЈТ.

спровођења упутстава, посматрање и проучавање праксе јавних тужилаштава и судова као и достављање Народној скупштини редовних годишњих извештаја о раду јавних тужилаштава и извештаја на захтев Одбора за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу Народне скупштине.

161. Републичког јавног тужиоца, на предлог Владе, бира Народна скупштина по прибављеном мишљењу од Одбора за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу, на период од шест година и он може бити поново биран.¹⁵⁹ Влада предлаже једног или више кандидата са листе кандидата коју је утврдило Државно веће тужилаца (у даљем тексту ДВТ). Ако републички јавни тужилац није поново изабран или ако његов мандат престаје на лични захтев, он наставља да ради као заменик републичког јавног тужиоца, на основу одлуке ДВТ-а. Мандат републичког јавног тужиоца престаје одлуком Народне скупштине, или ако он није поново изабран или тражи престанак дужности, ако законски прописани услов ступи на снагу или његовим разрешењем од дужности из разлога утврђених Законом (у овом последњем случају, предлог потиче од владе).
162. Према члановима 164. и 165. Устава, ДВТ је основан као независан и аутономан орган који обезбеђује и гарантује аутономију тужилаца. ДВТ је основан у априлу 2009. године и између осталог укључен је у избор и престанак функције јавних тужилаца и извршава друге дужности утврђене законом. Њега чине 11 чланова, од којих су републички јавни тужилац, министар правде и председник Одбора за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу Народне скупштине чланови по службеној дужности док осам изабраних чланова бира Народна скупштина са мандатом од пет година. Изабрани чланови морају бити шест тужилаца са сталном функцијом – од којих је један из аутономних покрајина – и два угледна и истакнута правника са најмање 15 година искуства у струци, од којих један мора бити адвокат, а други професор правног факултета. Изабрани чланови ДВТ-а могу бити бирани поново, али не узастопно.
163. Послове правосудне управе врши Министарство правде, изузев послова који се односе на обезбеђивање финансијских услова за рад јавних тужилаштава, које обавља Државно веће тужилаца.¹⁶⁰ Министарство може, у вршењу послова правосудне управе, од јавних тужилаштава тражити извештаје и податке. Насупрот томе, ништаван је сваки појединачни акт правосудне управе којим се дира у самосталност јавног тужилаштва. Средства за рад јавних тужилаштава обезбеђују се из државног буџета. ДВТ предлаже обим и структуру буџетских средстава неопходних за рад јавних тужилаштава по прибављеном мишљењу министра правде, и распоређује средства међу јавним тужилаштвима. Надзор над трошењем буџетских средстава врше ДВТ, Министарство правде и Министарство финансија.
164. У уставном оквиру у Србији, где је тужилаштво самосталан државни орган, успостављање ДВТ-а као самоуправног тела са задатком да гарантује аутономију тужилаца свакако треба поздравити. Међутим, забринутост изражена у односу на ВСС у поглављу о судијама важи и за ДВТ и ГЕТ

¹⁵⁹ Члан 158. Устава и члан 74. ЗЈТ.

¹⁶⁰ Члан 43. ЗЈТ.

упућује на коментаре дате у том контексту.¹⁶¹ Током посете на лицу места, више пута је констатовано да је ДВТ у свом садашњем саставу подложно политичком утицају, да је у обављању својих дужности слабо и неефикасно и да му недостаје транспарентност и одговорност. Остали разлози на које подсећамо из те процене укључују улогу коју је ДВТ имало у процесу реизбора 2009. године – када је одбило већину жалби од стране тужилаца који су, *de facto*, били отпуштени, и штавише потврдило разрешења – и на чињеницу да су његови чланови изабрани без учешћа у гласању оних тужилаца који су касније враћени на положаје. Из тих разлога, бројни саговорници тражили су реформисање ДВТ-а на исти начин као што је препоручено горе у вези са ВСС-ом. Слично томе, НСРП предвиђа промене у процесу за избор чланова ДВТ-а искључењем Народне скупштине из процеса и искључењем представника извршне и законодавне власти из чланства. Даље, предвиђене су и мере за повећање транспарентности и ефикасности његовог рада. Такве планове свакако треба поздравити. Како би се ојачала независност тужилаштва од непримереног политичког утицаја, и имајући у виду текуће реформе, **GRECO препоручује (i) промену састава Државног већа тужилаца (ДВТ), посебно искључивањем Народне скупштине из избора његових чланова, под условом да значајни део његових чланова буду тужиоци изабрани од стране својих колега и укидањем чланства представника извршне и законодавне власти по службеној дужности; (ii) предузимање одговарајућих мера за даљи развој улоге ДВТ-а као истински самоуправног тела које делује проактивно и транспарентно.** Потпуна имплементација препорука захтеваће измене и допуне Устава. Као што је претходно споменуто, према Акционом плану за приступање ЕУ, уставне промене су планиране за крај 2017. године.

165. НСРП такође предвиђа разјашњење потребе тужилаштва за ресурсима и потпуно пребацивање буџетских овлашћења на ДВТ. ГЕТ се залаже да тужилаштво има посебан буџет којим ће управљати ДВТ након што буде реформисан у складу са препорукама датим горе – док у исто време признаје надлежност владе да доноси коначне одлуке по питању буџета. Штавише, неопходно је да се одговори потребама јавних тужилаштва за ресурсима и, посебно, да тужиоци у Србији имају адекватан простор и опрему за правилно обављање истраживачке улоге која им је додељена новим Законом о кривичном поступку.¹⁶²

Запошљавање, каријера и услови службе

166. Заменике јавних тужилаца који се бирају по први пут бира Народна скупштина на предлог ДВТ-а за мандат од три године. Подсећамо овде да је недавно усвојени пропис у складу са Законом о Правосудној академији према којем судије и тужиоци који се бирају по први пут морају бити дипломци Правосудне академије био поништен од стране Уставног суда.

¹⁶¹ Видети претходно ставове од 97. до 99.

¹⁶² Према недавном извештају Светске банке који је припремљен у оквиру Функционалне анализе правосуђа у Србији под окриљем Мултидонаторског повереничког фонда за подршку сектору правосуђа у Србији „1. октобра 2014. године, око 38.000 истражних предмета ... било је пребачено из судова у тужилаштва“, што ће „захтевати да тужиоци раде у новим областима као што су управљање предметима, унакрсно испитивање и права заштите жртава“. Видети: [http://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Annex%201%20-%20Background%20Information%20on%20the%20Serbian%20Judiciary\(1\).pdf](http://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Annex%201%20-%20Background%20Information%20on%20the%20Serbian%20Judiciary(1).pdf)

Након мандата од три године, заменици јавног тужиоца се бирају за стално обављање функције од стране ДВТ-а у оквиру службе тужилаштва (односно, у истом или другом јавном тужилаштву).¹⁶³

167. Јавне тужиоце бира Народна скупштина из реда јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, на предлог Владе заснован на предлогу ДВТ-а, на период од шест година.¹⁶⁴ ДВТ доставља Влади листу једног или више кандидата за избор. У случају да буде предложен само један кандидат, Влада може да врати предлог Државном већу тужилаца. Влада и Народна скупштина немају надлежности да изаберу кандидата који није предложен од стране ДВТ-а. Јавни тужилац може бити поново изабран. Уколико не буде поново изабран или му је функција јавног тужиоца престала на лични захтев, јавни тужилац ће наставити да ради на месту заменика јавног тужиоца.
168. Предстојеће одржавање избора за јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца објављује се јавно од стране ДВТ-а, а пријаве се достављају заједно са доказима о подобности. Сваки држављанин Србије који испуњава опште услове запошљавања у државним органима, који је дипломирани правник, који је положио правосудни испит и који је достојан функције може бити изабран. Потребно професионално искуство у правној струци након положеног правосудног испита износи четири године за основног јавног тужиоца и три године за заменика основног јавног тужиоца, седам година за вишег јавног тужиоца и шест година за заменика вишег јавног тужиоца, десет година за апелационог јавног тужиоца и јавног тужиоца посебне надлежности и осам година за заменика апелационог јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца посебне надлежности, 12 година за републичког јавног тужиоца и 11 година за заменика републичког јавног тужиоца.
169. Поред захтева за потребним квалификацијама и стручношћу, кандидат мора показати достојност, односно потребан етички и морални интегритет (поштење, марљивост, праведност, достојанство, упорност и узорност). То значи понашање које штити углед тужиоца током и ван службе, показује свест о друштвеној одговорности, одржава аутономију и непристрасност, поверљивост и достојанство за време и изван службе, као и преузимања одговорности за унутрашњу организацију тужилаштва и његову позитивну слику у јавности.
170. ДТВ сакупља информације и мишљења о стручности, компетенцијама и моралном интегритету кандидата, нарочито од органа и организација где је кандидат радио у правној струци. Пре давања предлога, ДТВ обавља разговоре са кандидатима. Листе кандидата коју је саставио ДВТ објављују се на његовој интернет страници. ДВТ мора да оправда предлоге и одлуке. У фази израде је „Правилник о критеријумима за вредновање стручности, оспособљености и достојности кандидата за именовање и избор јавних тужилаца и заменика“. Предвиђено је да ће он прописати примену система оцењивања по бодовима за утврђивање листе кандидата.

¹⁶³ Члан 75. ЗЈТ.

¹⁶⁴ Чланови 55. и 74. ЗЈТ.

171. Унапређење јавног тужиоца путем избора у виши ранг у јавном тужилаштву прати исту процедуру која је описана. За унапређење заменика јавних тужилаца одговорно је ДВТ.
172. Забринутост исказана у односу на запошљавање и напредовање судија и председника судова у поглављу о судијама¹⁶⁵ важи *mutatis mutandis* и за запошљавање и напредовање јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. Током посете на лицу места, више пута је било констатовано да учешће Народне скупштине у овом процесу оставља простор за непримерен политички утицај,¹⁶⁶ да избор кандидата од стране ДВТ-а није транспарентан и да недостају објективни и јасни критеријуми, као и да постоје случајеви када су јавним тужилаштвима руководили вршиоци дужности јавних тужилаца дужи временски период, што их чини подложним притиску. Поред тога, поставило се питање у вези са улогом владе у процесу именовања јер ужива широку дискрецију приликом прихватања или одбијања кандидата које је ДТВ предложио за избор од стране Народне скупштине. У том контексту, ГЕТ се само може сложити са различитим националним и међународним инстанцама које захтевају реформу процедуре за запошљавање и напредовање јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца на начин који је сличан ономе што је претходно препоручено у вези са судијама – између осталог, да се Народна скупштина искључи из процеса, да се ограничи дискреционо право Владе и да се осигура да су све одлуке донете у поступку именовања и напредовања засноване на објективним и јасним критеријумима.
173. Да поновимо, ГЕТ поздравља чињеницу да је такав реформски процес већ покренут у оквиру НСРП. ГЕТ је информисан да је 18. маја 2015. године, ДВТ донело Правилник којим се утврђују „правила о критеријумима и мерилима за вредновање стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања и избора носиоца јавнотужилачке функције“ а који има за циљ да се из поступка искључи „било која врста недозвољеног утицаја или дискриминација“. Иако ГЕТ признаје увођење таквих правила, он није имао прилику да темељно процени њихов садржај с обзиром на то да су била добијена непосредно пре усвајања овог извештаја. Кључно је да се примена правила може ревидирати како би се осигурало да се у пракси одлуке доносе на транспарентан и објективан начин. С обзиром на горе наведено и нарочито с обзиром на процес реформи који је у току, **GRECO препоручује реформу процедура за запошљавање и унапређивање јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, нарочито искључењем Народне скупштине из процеса, ограничавајући дискрецију Владе и обезбеђујући да се одлуке доносе на основу јасних и објективних критеријума, на транспарентан начин и да положај јавних тужилаца (тј. руководиоца тужилаштва) вршиоци дужности обављају само кратко време.** Надлежни органи поново наглашавају да ће потпуна примена препорука захтевати промену Устава што се не може постићи у кратком временском интервалу.

¹⁶⁵ Видети претходне ставове од 112. до 115.

¹⁶⁶ Као и за судије, у очекивању могуће уставне реформе која би искључила Народну скупштину из процеса запошљавања, нашло се прелазно решење путем прописивања да ДВТ предлаже Скупштини само једног кандидата за свако упражњено место заменика јавног тужиоца; видети члан 75. ЗЈТ. Међутим, ова измена није уведена за избор јавних тужилаца, видети члан 74. ЗЈТ.

174. По правилу, заменик јавног тужиоца може бити трајно премештен у друго јавно тужилаштво истог степена, само уз своју писмену сагласност.¹⁶⁷ Решење о премештају доноси Републички јавни тужилац. Међутим, ако јавно тужилаштво буде укинута, заменик јавног тужиоца и јавни тужилац може бити премештен и без његове сагласности, на основу одлуке ДВТ-а. Надлежни органи указују на то да таквих случајева није било у последњих неколико година.
175. Рад свих тужилаца предмет је редовног вредновања,¹⁶⁸ што представља основу за избор, обавезну обуку и разрешење. Вредновање учинка врши се на основу јавно објављених, објективизираних и јединствених критеријума и стандарда утврђених од стране ДВТ-а 29. маја 2014. године.¹⁶⁹ ДВТ је одлучио да спроведе пилот фазу пре него што Правилник ступи на снагу. Вредновање учинка јавног тужиоца врши непосредно претпостављени, по прибављеном мишљењу Колегијума непосредно претпостављеног јавног тужилаштва. Вредновање учинка заменика јавног тужиоца врши јавни тужилац, по прибављеном мишљењу Колегијума јавног тужилаштва. Према Правилнику утврђеном од стране ДВТ-а, критеријуми за вредновање рада јавног тужиоца јесу општа способност да управља јавним тужилашвом, способност да прати и обједињује укупне резултате учинка јавног тужилаштва под његовом управљањем. Критеријуми за вредновање рада заменика јавног тужиоца јесу ажурност приликом поступања, стручност и резултати, професионална посвећеност и сарадња. Оцене учинка – „изузетно успешно обавља јавнотужилачку функцију“, „успешно обавља јавнотужилачку функцију“ и „не задовољава“ уносе се у лични лист тужиоца. Тужилац има право да поднесе основане примедбе на оцену од стране ДВТ-а.
176. ГЕТ поздравља недавно усвајање критеријума и стандарда за процену учинка од стране ДВТ-а у покушају да донесе систем оцењивања који ће бити објективнији и уједначенији, у складу са НСРП. Истовремено, ГЕТ је забринут (као и у случају процене судија, иако у мањој мери) да систем ставља превелику тежину на квантитативне факторе, од којих су неки неадекватни – као што је проценат коначних пресуда – што може вршити неодговарајући притисак на тужиоце.¹⁷⁰ Поред тога, ГЕТ је поново забринут да вредновање служи као основ за разрешење уколико „не задовољава“ и да ДВТ може да иницира вредновање изван уобичајеног трогодишњег циклуса, што оставља простор за евентуално узнемиравање или непримерен притисак. ГЕТ подсећа на сличну забринутост исказану претходно у односу на судије. Поред тога, ГЕТ сматра да правила не обезбеђују адекватно учешће тужилаца у поступку вредновања. Она само наводе да тужиоци имају право на приступ листи вредновања и да затраже исправку грешака. По мишљењу ГЕТ-а, од кључног значаја је да се тужиоцима пружи могућност да изразе ставове о својим активностима и о

¹⁶⁷ Видети члан 62. ЗЈТ.

¹⁶⁸ Видети чланове од 99. до 102. ЗЈТ.

¹⁶⁹ „Правилник о критеријумима и мерицима вредновања рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца“.

¹⁷⁰ С тим у вези, власти су истакле – непосредно пре усвајања овог извештаја – да је 3. децембра 2014. године, ДВТ усвојило нацрт „Правилник о оцени и сложености и тежини предмета у јавним тужилаштвима Републике Србије“ који је 18. децембра послат Европској комисији за коментар. Надлежни органи изјављују да ће, чим добију коментаре, сходно томе ревидирати правила о оцени учинка тужилаца.

свом вредновању, на пример, коментаришући прелиминаран нацрт или тако што ће се у процесу вредновања чути и њихов глас. Такве гаранције правичности поступка допринеће стварању објективнијег и транспарентнијег процеса напредовања, ослобођеног од било каквог непримерног утицаја. С обзиром на наведено, **GRECO препоручује да систем оцењивања рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца буде ревидиран (i) ревидирањем квантитативних показатеља и обезбеђивањем да критеријуме за вредновање чине углавном квалитативни показатељи и (ii) укидањем правила да незадовољавајући резултати вредновања систематски доводе до разрешења и обезбеђивањем да тужиоци имају одговарајуће могућности да допринесу процесу вредновања.**

177. Функција јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца престаје на лични захтев, кад наврши 40 година радног века, кад трајно изгуби радну способност или кад буде разрешен.¹⁷¹ Јавном тужиоцу функција престаје и ако не буде поново изабран, а заменику јавног тужиоца ако не буде изабран на сталну функцију. Јавни тужилац и заменик јавног тужиоца разрешавају се кад су правоснажно осуђени за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које их чини недостојним јавнотужилачке функције, кад нестручно врше функцију (односно, када је њихов учинак вреднован оценом „не задовољава“) или због учињеног тешког дисциплинског прекршаја. Одлуку о престанку функције јавног тужиоца доноси Народна скупштина, по предлогу Владе о разрешењу који се заснива на разлозима за разрешење утврђеном од стране ДВТ-а. ДВТ доноси одлуку о престанку функције заменика јавног тужиоца. На одлуку о престанку функције може се поднети жалба Уставном суду, који доноси коначну одлуку. Одлуке о престанку објављују се у „Службеном гласнику“. Надлежни органи указују да ниједан јавни тужилац није био разрешен последњих година. У 2013. години, један заменик јавног тужиоца био је разрешен након што га је Апелациони суд у Београду осудио за кривично дело примања мита (члан 367 КЗ) и осуђен на казну затвора од три године, новчану казну и безбедносну меру.
178. Месечна нето плата јавних тужилаца, у зависности од типа тужилаштва, јесте следећа: у Републичком јавном тужилаштву, 198.905,82 динара/око 1.730,00 евра; у апелационом јавном тужилаштву, 159.124,66 динара/око 1.384 евра; у вишем државном тужилаштву, 139.234,07 динара/око 1.211 евра; и у основном јавном тужилаштву, 121.001,04 динара/око 1.052 евра. За заменике јавних тужилаца, плате се крећу од 165.754,85 динара/око 1.441 евра у републичком јавном тужилаштву до 99.452,91 динара/око 865 евра у основном јавном тужилаштву. Плата зависи од различитих фактора, као што су у ком делу структуре тужилаштва неко ради, додатни задаци и одговорности.

Управљање предметима и поступак

179. Закоником о кривичном поступку је 2001. године уведено начело опортунитета (које дозвољава јавним тужиоцима да одложе кривично гоњење у појединим случајевима). Републички јавни тужилац је издао смернице за јавне тужиоце за примену овог начела. Даље значајне

¹⁷¹ Видети чланове 87 до 98 ЗЈТ.

промене кривичног поступка уведене су Закоником о кривичном поступку из 2011. године, чији је највећи део ступио на снагу октобра 2013. године. Један од циљева новог Законика јесте да се скрате истражне фазе у кривичним предметима. Иако су претходно за истрагу биле одговорне судије, новим законодавством се та надлежност додељује тужиоцима, који руководе свим аспектима истраге и морају равноправно да узму у обзир доказе који терете и који иду у корист окривљеног.

180. У складу са НСРП, широка примена активности заснованих на дискреционом систему тужилаштва и на нагодби сматра се инструментом којим се повећава ефикасност кривичног правосудног система. Међутим, током разговора које је ГЕТ водио на лицу места, испоставило да се тужиоци и други релевантни стручњаци не осећају адекватно припремљеним за своје нове улоге. Јасно је да тужиоцима треба много више обуке за њихове нове функције, одговорности (укључујући обавезу да се заштите права окривљеног у акузаторном поступку) и правних инструмената. Као што је већ споменуто, њима је потребан и адекватан простор и опрема за правилно обављање истражне улоге која им је додељена новим Закоником о кривичном поступку. Штавише, ГЕТ је забележио да постоји забринутост да нова дискрециона овлашћења јавних тужилаца могу носити ризик од корупције, као и захтеве за развојем адекватних механизма да се та овлашћења држе под контролом. Надлежни органи се подстичу да се баве овим питањима у оквиру текућег процеса реформи.
181. У складу са чланом 42. Правилника о управи у јавним тужилаштвима, доделу предмета врши јавни тужилац а у случају одсутности или спречености врши заменик јавног тужиоца одређен годишњим распоредом. Пре расподеле, јавни тужилац може предмете разврстати према сложености у складу са категоријом обрађивача. Предмети се, по правилу, додељују обрађивачима предмета према редоследу пријема и то тако што се предмет додељује првом наредном обрађивачу предмета са листе обрађивача сачињене по азбучном (ћириличном) редоследу. Изузеће из овог правила се дозвољава само када је то потребно, на пример, када то оправдавају разлози оптерећености послом или спречености појединих обрађивача или уколико то оправдавају други разлози. Не постоје смернице о томе шта би могло представљати „друге разлоге“. Надлежни органи указују на то да се у пракси ретко дешава да се додела предмета не врши у складу са прописаним правилима.
182. Из хијерархијске структуре тужилаштва следи да је виши јавни тужилац овлашћен да изда непосредно нижем јавном тужиоцу обавезно упутство за поступање по предметима¹⁷² - када постоји сумња у ефикасност и законитост његовог поступања - а јавни тужиоци су овлашћени да издају обавезна упутства за поступање својим заменицима, односно у оквиру истог тужилаштва. Републички јавни тужилац има надлежност да у појединим случајевима изда обавезна упутства и обавезна општа упутства сваком јавном тужиоцу. По правилу, обавезна упутства издају се у писаној форми и морају садржати разлог и образложење за њихово издавање.

¹⁷² Члан 18. ЗЈТ.

183. Нижи јавни тужилац који сматра да је обавезно упутство незаконито и неосновано може изјавити приговор са образложењем Републичком јавном тужиоцу преко јавног тужиоца који је издао упутство, који је дужан да га преиспита. По правилу, јавни тужилац који је најавио приговор није дужан да поступа по упутству до доношења одлуке од стране вишег јавног тужиоца. Уколико виши јавни тужилац стави упутство ван снаге, приговор се не прослеђује Републичком јавном тужиоцу. Против обавезног упутства Републичког јавног тужиоца приговор није допуштен.
184. Под одређеним околностима, оштећена странка у случају може најавити приговор на одлуке јавног тужиоца. У том случају, непосредно виши јавни тужилац доноси одлуку о томе да ли је приговор основан а против ове одлуке није дозвољен приговор или жалба. Ако је приговор дозвољен, надлежном јавном тужиоцу издаје се обавезно упутство да предузме, односно настави кривично гоњење.¹⁷³
185. Непосредно виши јавни тужилац може предузети све радње за које је овлашћен нижи јавни тужилац и тада је дужан да донесе решење у коме је образложена ова „деволуција“.¹⁷⁴ Нижи јавни тужилац који сматра да је решење непосредно вишег јавног тужиоца неосновано може изјавити приговор републичком јавном тужиоцу. Непосредно виши јавни тужилац може овластити нижег јавног тужиоца да поступа у ствари из надлежности другог нижег јавног тужиоца када је надлежни јавни тужилац спречен из правних или стварних разлога да поступа у поједином предмету и тада је дужан да донесе образложено решење.¹⁷⁵ Између осталог, јавни тужилац може бити уклоњен из случаја када је изузет.¹⁷⁶ У циљу остваривања права на старешинство, републички јавни тужилац има право на увид сваког случаја, док виши јавни тужилац има право на увид било ког случаја директно подређеног јавног тужиоца.
186. Тужиоци морају водити рачуна да законито и благовремено реше случајеве.¹⁷⁷ Као што је наведено горе, један од критеријума за вредновање учинка јесте брзина којом се поступа а који се оцењује на основу броја обрађених предмета. Штавише, неоправдано кашњење у поступању води до дисциплинске одговорности.¹⁷⁸ Надлежни органи указују да, с обзиром на то да су дисциплински органи основани у оквиру ДВТ-а у мају 2013. године, поднесено је само неколико жалби против јавних тужилаца и у тим случајевима дисциплински тужилац није утврдио правни основ за вођење дисциплинског поступка. Насупрот томе, дисциплински тужилац је поднео предлоге за вођење дисциплинског поступка против четворо заменика јавних тужилаца. У два од ових случајева, заменици тужилаца проглашени су кривим за дисциплински прекршај, а друга два дисциплинска поступка су још увек у току.

¹⁷³ Члан 51(3) Законика о кривичном поступку.

¹⁷⁴ Члан 19. ЗЈТ.

¹⁷⁵ Члан 20. ЗЈТ.

¹⁷⁶ Видети чланове од 37. до 42. Законика о кривичном поступку и члан 33. ЗЈТ; видете у наставку под „Забрана или ограничење одређених активности“ (став 195).

¹⁷⁷ Видети члан 10а. ЗЈТ.

¹⁷⁸ Видети члан 104. ЗЈТ; видети у наставку под „Надзор и спровођење“ (став 200).

Етички принципи, правила понашања и сукоб интереса

187. Одредбе ЗЈТ захтевају да сви тужиоци положи заклетву,¹⁷⁹ дефинишу права и обавезе тужилаца,¹⁸⁰ укључујући начела независности и непристрасности и неспојивости са јавнотужилачком функцијом, и тврде да се у вршењу своје функције тужиоци морају придржавати Етичког кодекса који је усвојило ДВТ. „Етички кодекс за јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца Републике Србије“, који је усвојен у октобру 2013. године, има за циљ јачање владавине закона и поверења јавности у тужилаштво успостављањем стандарда професионалне етике за тужиоце. Он покрива основне дужности јавних тужилаца и етичке принципе независности, непристрасности, поштовања права, одговорности и професионалне посвећености, професионализма и достојанства. Значајне повреде (нпр. намерне, озбиљне или поновљене) Етичког кодекса у вези са поштовањем ових етичких принципа представљају дисциплинске прекршаје. У уводу у Кодекс, ДВТ наводи да тужиоци такође треба да имају у виду Препоруку Rec(2000)19 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о улози јавног тужилаштва у кривично-правном систему, као и Европске смернице о етици и понашању за јавне тужиоце.¹⁸¹
188. ДТВ је 29. маја 2014. године основао Етички комитет као *ad hoc* радно тело ДВТ-а које чине председник и још два члана. Према Етичком кодексу, Етички комитет има задатак да тумачи поједине одредбе Кодекса и да пружа индивидуалне савете тужиоцима. Током посете на лицу места, представници ДВТ указали су да је планирано да се на њиховој интернет страници објављују мишљења о тумачењу правила, односно смернице за понашање тужилаца. Предвиђена је и организација за обуку чланова Етичког комитета. Обим његових активности ће бити додатно утврђен новим Прописима о интерном управљању ДВТ.
189. ГЕТ поздравља недавно усвајање Етичког кодекса. Његова структура и садржај веома су слични Етичком кодексу који важи за судије. Међутим, информације које је прикупио ГЕТ јасно указују на то да је потребно да се уради више како би се подигла свест тужилаца о етичким дилемама са којима се могу сусрести у свом професионалном животу, постојећим стандардима, као и да се дају практичне смернице о томе како се начела примењују у свакодневној пракси и како помажу у решавању конкретних дилема – кроз додатне писане смернице, поверљиво саветовање у оквиру тужилаштва и наменску обуку. У вези са овим ГЕТ указује на информације о недавним иницијативама – укључујући и четири обуке за судије и тужиоце о етици, сукобу интереса и дисциплинској одговорности које су већ одржане у оквиру Заједничког пројекта ЕУ и Савета Европе PACS Србија (у периоду од марта до јуна 2015. године) – и напред дате коментаре у вези са судијама.¹⁸² Надлежни органи указују на то да је поред тога, у периоду од октобра до децембра 2014. године ОЕБС организовао три округла стола за тужиоце о тим питањима. Осим тога, чини се да се

¹⁷⁹ Члан 84. ЗЈП: „Заклињем се својом чашћу да ћу јавнотужилачку функцију вршити предано, савесно и непристрасно и штитити уставност и законитост, људска права и грађанске слободе“.

¹⁸⁰ Видети чланове од 45. до 54. ЗЈТ.

¹⁸¹ *European Guidelines on Ethics and Conduct for Public Prosecutors* („Будимпештанске смернице“), усвојене на Конференцији генералних тужилаца Европе 31. маја 2005. *CPGE* (2005)05, видети: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Budapest_guidelines_EN.pdf

¹⁸² Видети претходне ставове 130. до 131.

може очекивати да ће неке од горе поменутих мера бити предузете од стране недавно основаног Етичког комитета, који има задатак да обезбеди тумачење смерница. По мишљењу ГЕТ-а, било би препоручљиво да се размотри додељивање функције пружања поверљивог саветовања у конкретним случајевима наменским стручњацима, нпр. јавним тужиоцима у Апелационом јавном тужилаштву или вишим јавним тужилаштвима, који поседују специфичну стручност у тој области и разликују се од дисциплинских органа. **GREKO препоручује (i) да Етички кодекс за јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца буде ефикасно пренесен свим тужиоцима и допуњен даљим писаним смерницама о етичким питањима – укључујући објашњења, смернице са тумачењем и практичне примере – и да буде редовно ажуриран; ii) да за све категорије тужилаца буде обезбеђена наменска обука практичне природе и поверљиво саветовање у оквиру тужилаштва.**

190. Правни оквир за спречавање и решавање сукоба интереса предвиђен је члановима од 27. до 38. ЗАБПК, који се примењују за све „функционере“, укључујући тужиоце и описан је у делу о народним посланицима.¹⁸³ Између осталог, ове одредбе садрже дефиницију сукоба интереса и захтеве да функционер избегава такве конфликте и да обавести свог непосредно претпостављеног и АБПК о било каквој сумњи у погледу сукоба интереса било да је у питању он сам или повезана особа. Поред тога, треба напоменути да тужиоци не могу да поступају у одређеном случају у ком имају приватни интерес; конкретни разлози за изузеће су дати у Законику о кривичном поступку.¹⁸⁴ ГЕТ сматра да је регулаторни оквир у односу на тужилаштво и сукоб интереса, као и у односу на судије, у целини гледано задовољавајући. Међутим, ГЕТ указује на коментаре и препоруке дате у вези са паралелним постојањем ЗАБПК и посебних процедуралних закона који захтевају разјашњење,¹⁸⁵ као и у односу на потребу подизања свести и даљих упутстава о правилима (као што је препоручено раније у вези са Етичким кодексом).

Забрана или ограничење одређених активности

Нespoјивост, додатне активности и ограничења након престанка рада

191. Тужиоци су дужни да поступају у складу са општим правилима садржаним у члановима од 27. до 38. ЗАБПК (Поглавље 3, Сукоб интереса). Ове одредбе укључују општу забрану вршења друге јавне функције, ограничења у обављању других послова односно делатности и забране вршења функције у привредним друштвима, као што је описано у одељку о посланицима.¹⁸⁶ У односу на обављање других послова и делатности, власти указују да је у периоду од јануара 2013. до октобра 2014. године АБПК завршила један поступак на захтев стране заменика јавног тужиоца и дала одобрење за вршење другог посла. Осим општих одредаба ЗАБПК, тужиоци подлежу и следећим посебним прописима.

¹⁸³ Видети претходно ставове 43. до 46.

¹⁸⁴ Видети у наставку под „Забрана или ограничење одређених активности“ (став 195).

¹⁸⁵ Видети у наставку „Питања од заједничког интереса“ (ставови 214. и 215).

¹⁸⁶ Видети горе став 56.

192. Члан 163. Устава уређује да је политичко деловање тужилаца забрањено, и да друге функције, послови или приватни интереси који су неспојиви са јавнотужилачком функцијом треба да се уреде законом. У складу са чланом 65. ЗЈТ, јавни тужилац не може бити на функцијама у органима који доносе прописе, органима извршне власти, јавним службама и органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе. Он не може бити члан политичке странке, бавити се јавним или приватним плаћеним послом, нити пружати правне услуге ни давати правне савете уз накнаду. Изузетно, тужилац може, ван радног времена, да се без посебног одобрења бави наставном и научном делатношћу, уз накнаду, и у случајевима одређеним законом, да у току радног времена обавља наставну и научну делатност у институцији надлежној за обуку у правосудју. Он такође може бити упућен на студијско, односно друго стручно путовање у иностранство, на основу одлуке ДВТ-а, уз прибављено мишљење непосредно вишег јавног тужиоца. И на крају, са јавнотужилачком функцијом неспојиве су и друге функције, послови или приватни интереси који су супротни достојанству и самосталности јавног тужилаштва или штете његовом угледу, о чему одлучује ДВТ.
193. Заменик јавног тужиоца дужан је да писаним путем обавести јавног тужиоца о другој функцији, послу или приватном интересу за које постоји могућност да су неспојиви са његовом функцијом, као и о послу или приватном интересу чланова своје уже породице за које постоји могућност да су неспојиви са функцијом јавног тужиоца. Јавни тужилац о таквој својој функцији, послу или приватном интересу обавештава непосредно вишег јавног тужиоца, а републички јавни тужилац обавештава Државно веће тужилаца. Јавни тужилац је дужан да покрене поступак одлучивања о неспојивости функције пред Републичким јавним тужиоцем, када сазна о могућем постојању неспојивости и сматра вероватним постојање разлога за одлуку о постојању неспојивости. Државно веће тужилаца покреће и води поступак одлучивања о неспојивости функције републичког јавног тужиоца са другим функцијама, пословима или његовим приватним интересима.¹⁸⁷ Надлежни органи указују да нема појаве таквих случајева у пракси.
194. У складу са општим правилима ЗАБПК, две године по престанку функције функционер, а самим тим и тужилац, не може да заснује радни однос, односно пословну сарадњу са правним лицем, предузетником или међународном организацијом која обавља делатности у вези са функцијом коју је функционер вршио, осим по добијеној сагласности АБПК.¹⁸⁸

Изузеће и рутинско повлачење

195. Одредбе Законика о кривичном поступку о изузећу судија које су претходно описане односе се и на тужиоце.¹⁸⁹ Јавни тужиоци одлучују о предлозима за изузеће заменика јавног тужиоца а о предлогу за изузеће јавног тужиоца одлуку доноси непосредно виши јавни тужилац. Државно веће тужилаца доноси одлуку о изузећу републичког јавног тужиоца, по

¹⁸⁷ Видети чланове 66. и 67. ЗЈТ.

¹⁸⁸ Члан 38. ЗАБПК.

¹⁸⁹ Видети чланове од 37. до 42. Законика о кривичном поступку; видети горе под „Спречавање корупције у односу на судије” (став 140).

прибављеном мишљењу Колегијума Републичког јавног тужилаштва.¹⁹⁰ Надлежни органи указују на то да је изузеће тужилаца ретко у пракси. Повреда ових правила сматра се дисциплинским прекршајем. Од оснивања дисциплинских органа није било притужби у вези са кршењем ових правила.

Поклони

196. Као што је објашњено у вези са народним посланицима,¹⁹¹ чланови од 39. до 42. ЗАБПК, који се примењују за све јавне функционере укључујући и тужиоце, регулишу примање и давање поклона. Наиме, функционери (и повезана лица) не смеју да прихватају поклоне у вези са извршавањем своје јавне функције, осим протоколарних и других пригодних поклона изузев новца или хартија од вредности. Надлежни органи указују да у последњих неколико година, нису евидентирани поклони нити покренути поступци у односу на јавне тужиоце. Кршење правила о поклонима такође се сматра дисциплинским прекршајем по ЗЈТ. Од оснивања дисциплинских органа није било притужби у вези са кршењем ових правила.

Контакти са трећим странама, поверљиве информације

197. Инволвирање тужиоца у непримерне односе – односно односе и понашање који нису у складу са одредбама Етичког кодекса – са странкама или њиховим правним заступницима у току поступка представља дисциплински прекршај.¹⁹² Осим тога, тужиоци су везани и општим правилима о поверљивости утврђеним Законом о тајности података и владиним подзаконским актима за спровођење тог закона. Коначно, поглавље III, тачка 3 Етичког кодекса о „поштовању права“ предвиђа да јавни тужиоци не смеју користити тужилачку функције и поверљиве информације којима имају приступ за приватне сврхе или за задовољење интереса своје породице или блиских особа.

Извештавање о имовини, приходима, обавезама и интересима

198. У складу са одредбама ЗАБПК које се односе на све „функционере“, тужиоци су дужни да у року од 30 дана од дана избора поднесу извештај о својој имовини и приходима, односно извештај о имовини и приходима супружника или ванбрачног партнера, као и малолетне деце уколико живе у истом породичном домаћинству. Такође, извештај мора бити поднет најкасније до 31. јануара текуће године, уколико је дошло до битних промена у односу на податке из претходно поднетог извештаја. Тужиоци су такође дужни да поднесу извештај о имовини и приходима у року од 30 дана од датума престанка њихове функције, као и извештаје о битним променама једном годишње и у наредне две године по престанку јавне функције. Елементи овог система описани су у поглављу о народним посланицима.¹⁹³

¹⁹⁰ Ова правила су такође садржана у члану 33. ЗЈТ.

¹⁹¹ Видети ставове од 49. до 51. горе.

¹⁹² Члан 104(1) тачка 12. ЗЈТ.

¹⁹³ Видети претходно ставове од 67. до 69; видети чланове од 43. до 49. ЗАБПК.

Надзор и спровођење

199. Надзор над придржавањем правила која важе за тужиоце углавном је подељен између АБПК с једне стране и Дисциплинске комисије и дисциплинског тужиоца с друге. АБПК је надлежна да врши контролу поштовања правила о сукобу интереса и сродним питањима, укључујући и извештаје о имовини и приходима, у складу са ЗАБПК. Елементи надзора извештаја о имовини описани у делу о народним посланицима¹⁹⁴ важе и за тужиоце. Примењују се и следећа специфична правила: мере које се могу изрећи против функционера као што су тужиоци за кршење ЗАБПК јесу упозорење и јавно објављивање препоруке за разрешење. Као што је раније наведено, након што је АБПК утврдила повреду закона, она сходно томе обавештава надлежан орган – што је у случају тужилаца тужилаштво у коме се обавља функција – у сврху покретања дисциплинског, прекршајног или кривичног поступка а надлежни орган треба у року од 90 дана да обавести АБПК о предузетим мерама. Ако се одлучи да се јавно објави препорука за разрешење функционера, АБПК мора да поднесе иницијативу за разрешење функционера органу који је изабрао, поставио или именовано функционера, а орган мора да обавести АБПК о предузетим мерама.
200. Дисциплинска одговорност тужилаца регулисана је члановима од 103. до 111. ЗЈТ. Ове одредбе садрже листу дисциплинских прекршаја када, између осталог, јавни тужилац не тражи изузеће у предметима где за то постоје законски разлози, не израђује јавнотужилачке одлуке и не улаже редовна и ванредна правна средства у прописаном року, не извршава писмена упутства надређеног јавног тужиоца, прихвата поклоне супротно прописима који регулишу сукоб интереса, упушта се у непримерене односе са странкама или њиховим правним заступницима у поступку који води, обавља активности које су законом одређене као неспојиве са јавнотужилачком функцијом, крши начело непристрасности и угрожава поверење грађана у јавно тужилаштво, значајно крши одредбе Етичког кодекса.
201. Процедурална правила су у великој мери идентична са правилима описаним напред која се односе на судије.¹⁹⁵ Чланове дисциплинских органа (Дисциплинске комисије, дисциплинског тужиоца и његових заменика) именује ДВТ из реда јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, у складу са актом ДВТ којим се уређују услови за њихово именовање, трајање мандата и начин престанка функција, као и методи рада и одлучивања. Дисциплински поступак води Дисциплинска комисија на предлог дисциплинског тужиоца.¹⁹⁶ Дисциплинске санкције обухватају јавну опомену (само у случају првог дисциплинског прекршаја тужиоца), смањење плате до 50% за период не дужи од једне године и забрану напредовања у трајању до три године. Дисциплински тужилац и тужилац против кога се води дисциплински поступак могу поднети жалбу ДВТ-у против одлуке Дисциплинске комисије у року од осам дана. ДВТ доноси одлуку о жалби у року од 30 дана, која је коначна, али дотични тужилац

¹⁹⁴ Видети претходно ставове од 73. до 83.

¹⁹⁵ Видети претходно ставове 147. до 149. Одговарајуће одредбе ЗЈТ су допуњене детаљним правилима садржаним у Правилнику о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца који су у надлежности дисциплинских органа.

¹⁹⁶ Орган за покретање поступка је овим јасно одвојен од органа који доноси одлуку о санкцијама.

може покренути управни спор. На крају, тежак дисциплински прекршај представља разлог за разрешење, о коме решава Народна скупштина или ДВТ (у случају заменика јавног тужиоца).¹⁹⁷

202. Коначно, тужилац подлеже редовном кривичном поступку и санкцијама уколико направи прекршај као што је подмићивање, превара, повреда чувања професионалне тајне или непријављивање имовине АБПК или давање лажних информација, у намери да прикрије податке.¹⁹⁸ Тужиоци су подложни истим кривичним поступцима као и други грађани. Међутим, они не могу бити позвани на одговорност за изражено мишљење у вршењу тужилачке функције (осим ако се ради о кривичном делу), нити могу бити лишени слободе у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у вршењу тужилачке функције, односно службе, без одобрења надлежног Одбора Народне скупштине за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу.¹⁹⁹

203. Надлежни органи су доставили следеће статистичке податке:

- У последњих неколико година, АБПК је покренула четири поступка против тужилаца због кршења обавезе да поднесу извештај о имовини и приходима и издала упозорење у сваком од ових случајева. У периоду од јануара 2013. до октобра 2014. године, овакве мере нису биле предузете;

- Од оснивања дисциплинских органа, дисциплински тужилац поднео је осам предлога за вођење дисциплинског поступка против два јавна тужиоца и шест заменика јавних тужилаца. Два од тих случајева односила су се на пропуст да се изради јавнотужилачка одлука, неизвршавање писаног упутства надређеног јавног тужиоца и непоштовање радног времена; два случаја су се односила на пропуст да се уложе редовна правна средства у оквиру предвиђених рокова; два случаја су се односила на одбијање вршења поверених послова и задатака; један случај се односио на кршење начела непристрасности и угрожавање поверење грађана у јавно тужилаштво и један случај се односио на значајно кршење одредаба Етичког кодекса (дисциплински поступак је у току);

- У периоду између јануара 2012. и октобра 2014. године, поднето је 664 кривичних пријава против 836 јавних тужилаца/заменика јавних тужилаца за кривично дело „Кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика“ (члан 360 КЗ). У шест од ових предмета истрага је у току. Осим тога, поднете су три кривичне пријаве против четири јавна тужиоца/заменика јавних тужилаца за кривично дело „Проневера“ (члан 364 КЗ). За једног од њих подигнута је оптужница након истраге, а у другом случају истрага је у току. Коначно, поднете су две кривичне пријаве против два јавна тужиоца/заменика јавних тужилаца за кривично дело „Злоупотреба службеног положаја“ (члан 359 КЗ).

Савети, обука и свест

204. АБПК и професионална удружења повремено организују семинаре са фокусом на спречавању корупције. Наиме, АБПК организује периодичне

¹⁹⁷ Видети претходно, под „Запошљавање, каријера и услови службе“ (став 177).

¹⁹⁸ Члан 72. ЗАБПК.

¹⁹⁹ Члан 162. Устава.

обуке за јавне функционере о правима и дужностима у односу на сукоб интереса, извештаје о имовини и приходима, поклоне и планове интегритета (укључујући етику и питања интегритета), на којима присуствују и тужиоци. Као што је претходно указано у односу на судије, АБПК је у фази израде Меморандума о разумевању који ће бити потписан са Правосудном академијом, ради успостављана сарадње укључујући прилагођене приручнике/радионице о етици и интегритету (укључујући етичке дилеме) за судије и тужиоце. Штавише, у оквиру заједничког пројекта ЕУ и Савета Европе PACS Србија организују се обуке за инструкторе судија и тужилаца. Поред тога, АБПК је припремила Приручник о етици и интегритету, као опште средство за све запослене у јавном сектору, који се може користити у обуци тужилаца.

205. Тужиоци могу од ДВТ и АБПК да добију савете о питањима која се тичу етичких начела и правила понашања. С тим у вези, треба напоменути да су Етичком комитету који је недавно основан као *ad hoc* радно тело ДВТ-а поверени задаци да даје индивидуалне савете тужиоцима и своје мишљење о томе да ли је неко понашање супротно одредбама Етичког кодекса или не. Надлежни органи нису обезбедили практичне примере за ДВТ. У односу на активност АБПК, они указују да је у периоду од јануара 2013. до октобра 2014. године АБПК завршила један поступак на захтев заменика јавног тужиоца и дала одобрење за вршење другог посла. Током разговора на лицу места, тужиоци су описали сарадњу са АБПК као позитивну и указали да сва тужилаштва имају лица која су именована за контакт у оквиру такве сарадње. Она између осталог укључује пријављивање Агенцији за борбу против корупције могућих повреда ЗАБПК од стране функционера, као и саветовање о обавезама тужилаца у складу са ЗАБПК. У том смислу, изгледа да се углавном поступа само по техничким питањима (на пример, у односу на израду извештаја о имовини и приходима), док недостаје значајан дијалог и подизање свести о сукобу интереса и повезаним питањима.
206. ГЕТ је убеђен да је потребно поверљиво саветовање за тужиоце о етичким питањима, заједно са даљом наменском обуком и писаним смерницама и упућује на коментаре и препоруку који су претходно дати у том смислу.²⁰⁰

²⁰⁰ Видети горе под „Етички принципи, правила понашања и сукоби интереса“ (став 189).

VI. ПИТАЊА ОД ЗАЈЕДНИЧКОГ ИНТЕРЕСА

207. Као што је претходно напоменуто у поглављу „Контекст“, Национална стратегија за борбу против корупције за период 2013-2018 (НСБПК) предвиђа усвајање новог закона о спречавању сукоба интереса јавних службеника и функционера, а Агенција за борбу против корупције (АБПК) преузела је иницијативу да изради предлог закона именован „Модел закона о Агенцији за борбу против корупције“ (у даљем тексту „предлог закона“). Према образложењу предлога закона, „током спровођења постојећег закона настала је потреба за појашњењем и тачним утврђивањем одређеног броја одредаба као и за различитим прописима о одређеним важним питањима, нарочито питањима везаним за сукоб интереса, истовремено вршење неколико јавних функција, извештавање о имовини и приходима од стране функционера и надлежности Агенције“. Предлог закона садржи велики број специфичних измена у погледу тих питања. Тренутно предлог закона разматра радна група основана у јануару 2015. године од стране министра правде. Следећи ставови укључују коментаре о неким областима где предлог закона предвиђа нову или измењену регулативу.
208. Све у свему, ГЕТ је мишљења да поглавље о сукобу интереса садашњег Закона о Агенцији за борбу против корупције (ЗАБПК) – допуњено посебним законима који важе за различите категорије професионалаца – даје прилично свеобухватан законски оквир за спречавање корупције међу народним посланицима, судијама, тужиоцима и осталим функционерима. Он садржи различите алате за избегавање и решавање сукоба интереса и тесно уређује области као што су секундарне активности, поклони и извештаји о имовини и приходима. С тим у вези, различити саговорници ГЕТ-а изјавили су да примена закона не задовољава у потпуности што би се бар делимично могло објаснити великим бројем недостатака који би већим делом били поправљени предлогом закона. Поред тога, они су дали и неке додатне предлоге за реформу. ГЕТ овде жели да нагласи главне области које су релевантне за садашњу процену где постојећи закон није у потпуности задовољавајући, укључујући и нека питања која – према мишљењу ГЕТ-а – још увек нису свеобухватно решавана у предлогу закона.
209. Пре свега, према образложењу предлога закона, правило према садашњем ЗАБПК у складу са којим функционер може да извршава само једну јавну функцију у пракси се показало изузећем. Ово се објашњава чињеницом да је истовремено обављање две или више јавних функција дозвољено ако буде одобрено од АБПК и да ЗАБПК не нуди прецизне критеријуме за доношење одлука по том питању. Такође, у односу на извршење других послова и делатности – који подлежу одређеним ограничењима која су претходно описана у поглављу о народним посланицима – ЗАБПК не дефинише термин „други послови“ и не прави разлику између хонорарних професионалних и предузетничких делатности. Поред тога, нека од тих ограничења важе само за јавне функције „које захтевају пуно радно време или радни однос на неодређено време“, концепт који је нејасан и изазива тешкоће у примени правила. Овај концепт такође важи за тренутну забрану да функционери оснивају привредно друштво или да започну предузетнички посао – што даље изгледа недоречено у мери што није примењиво у ситуацијама када функционери већ извршавају такве послове

када преузимају јавну функцију, чиме се такви функционери стављају у повољнији положај. Према томе, предлог закона не садржи такву забрану већ даље развија правила о обавезном преносу управљачких права, руководећих и других функција које функционери извршавају у правним субјектима.

210. Још једна област где је даље унапређење пожељно јесте регулисање извештаја о имовини и приходима које функционери треба да подносе. Према образложењу предлога закона, пракса показује да је опсег информација које функционери треба да доставе – нпр. о њиховој имовини и приходима, имовини и приходима супружника или ванбрачног партнера, као и малолетне деце уколико живе у истом породичном домаћинству – претесан и оставља много простора за злоупотребу и скривање стварне вредности имовине и прихода. Према томе, предлаже се да се информације које се захтевају да их функционер достави прошире и на имовину и приходе родитеља, усвојилаца, деце или усвојеника функционера, без обзира да ли они живе у истом породичном домаћинству или не. Предлог закона такође предвиђа да АБПК има право да захтева такве информације директно од ових повезаних лица (у случајевима сумње) и да прати њихово имовинско стање. Предлог закона даље садржи измене и допуне које се односе на захтев да се – крајем јануара – подноси ванредни извештај о имовини и приходима у току вршења функције ако постоји „значајна промена података“ у односу на редован извештај о имовини и приходима. Тиме се јасно ставља на знање да термин „промена“ не упућује само на повећање већ и на смањење имовине и прихода као и на промене у структури имовине, и предвиђа се да о веома значајним променама треба обавештавати током године.
211. Ипак, у погледу извештаја о имовини и приходима, пажњу ГЕТ-а привукло је још једно питање које није узето у разматрање у предлогу закона. Наиме, велики део информација које функционери достављају се не објављује, нпр. информације о вредности њихових банкарских депозита, о извору и износу прихода који не потичу из обављања јавне функције, о дуговима и зајмовима. Према мишљењу ГЕТ-а, ово би могло да отежа праћење извештаја о имовини и приходима од стране јавности и захтева даљу реформу. Истовремено, јасно је да приватност и безбедност функционера (и њихових породица) морају одговарајуће да се поштују.
212. У погледу санкција које су доступне за повреду правила, неколико саговорника је изјавило да су оне неефикасне и да нису одвраћајуће, у закону и у пракси. Што се тиче прекршаја, ГЕТ сматра да је садашњи максималан ниво доступних новчаних казни – односно, око 1.315 евра – прилично низак. Такве новчане казне једва се могу сматрати ефикасним средством одвраћања од злоупотреба, нарочито у случајевима где су у игри значајни приватни интереси. ГЕТ посебно наглашава измене и допуне које се предвиђају у предлогу закона, наиме повећање минималног нивоа новчаних казни као и продужење периода застарелости, али је мишљења да максимални ниво новчаних казни такође треба још више повећати.
213. Поред тога, садашња формулација члана 72. ЗАБПК, која утврђује кривичну одговорност за функционере који не пријаве имовину АБПК или дају лажне податке о имовини, доводи до одређене забринутости с обзиром на то да само упућује на информацију о имовини функционера али не и о

приходима. Предлог закона утврђује решавање тих питања, и даље предвиђа разрешење функционера ако се донесе решење о затворској казни.

214. Коначно, ГЕТ је забринут да би садашњи ЗАБПК могао непримерено да стесни концепт сукоба интереса фокусирајући се углавном на забране и ограничења у односу на секундарне активности. Иако ГЕТ напомиње да предлог закона предвиђа одређене измене у односу на управљање таквим сукобима, на пример, јаснија правила о њиховом извештавању од стране функционера, он је чврстог мишљења да је поред тога, потребно предвидети јасне смернице о томе које ситуације стварно или потенцијално представљају сукоб интереса и о томе како се бавити њима. Ова потреба је посебно ургентна у односу на народне посланике, с обзиром на то да култура превенције и избегавања сукоба интереса очигледно још није укореењена у Народној скупштини – као што се аргументује у поглављу о народним посланицима.²⁰¹ Поред тога, концепт сукоба интереса у односу на народне посланике треба да узме у обзир природу посланичког посла, фокусирајући се на специфичне приватне интересе народних посланика у односу на питања која су предмет разматрања у поступцима у Скупштини. Према мишљењу ГЕТ-а, овим значајним питањем не треба да се бави само Кодекс понашања, како је планирано,²⁰² већ су потребне и јасне законске одредбе. Таква регулатива мора бити прилагођена тако да обухвати прецизно дефинисање сукоба интереса за народне посланике, и одговарајући и спроводљив механизам за *ad hoc* изјаве о интересу од стране народних посланика. Она би могла бити укључена у ЗАБПК/будући закон којим ће се регулисати сукоб интереса запослених у државној служби и функционера, или други законски акт који је посебно применљив на народне посланике као што је ЗНС, као што су такође предложили неки саговорници са којима је ГЕТ разговарао. Што се тиче судија и тужилаца у вези са овим, ГЕТ напомиње да су практичари са којима је разговарано током посете искључиво указали на правила о изузећу предвиђеним релевантним процедуралним законима али не и прописима садржаним у ЗАБПК. ГЕТ сматра да је неопходно да се разјасни однос између специфичних процедуралних закона и ЗАБПК у односу на управљање сукобима интереса и да се обезбеди да не постоје неусаглашености или дуплирање правила.
215. Да закључимо, ГЕТ може само да подржи садашњи процес реформе и позива надлежне органе да узму у обзир горе споменута додатна питања. Имајући у виду да је ефикасна примена закона питање од значајног интереса у Србији, ГЕТ подстиче надлежне органе да уложе сваки напор и донесу одговарајуће мере чији би циљ био усавршавање правног оквира и уклањање било каквих сметњи за његово спровођење. **GRECO препоручује даље развијање и појашњавање правила о сукобу интереса и повезаним питањима која се примењују за народне посланике, судије и тужиоце, између осталог оних која се односе на дефиницију управљања сукобом интереса, истовремено вршење неколико јавних функција и секундарних активности, извештаје о**

²⁰¹ Видети претходно под „Етички принципи и правила понашања“ (став 41) и „Сукоби интереса“ (став 48).

²⁰² Видети претходно под „Етички принципи и правила понашања“ (став 40) и „Сукоби интереса“ (став 47).

имовини и приходима (опсег, обелодањивање информација и контрола) и санкције.

216. Поред тога, у односу на давање поклона, ГЕТ напомиње да постојећи ЗАБПК и предлог закона регулишу само поклоне који су примљени „у вези са вршењем јавне функције“. Неки од његових саговорника изразили су забринутост у вези са овим ограничењем, које може довести до избегавања правила. На пример, функционер лако може да тврди да је рођендански поклон од пословног партнера велике вредности био дат приватно и према томе не треба да буде пријављен. Такође, није јасно ко је надлежан да утврди да ли је поклон повезан са извршавањем јавне функције или не. Један од могућих начина да се реше ова питања могао би да буде тај да се од функционера захтева да пријаве поклоне које примају изнад одређеног прага вредности. Надлежни органи би можда требало да у тренутном процесу реформе узму у обзир и ове сугестије.
217. Као што се наглашава кроз овај извештај, АБПК игра централну улогу код великог броја питања релевантних за садашњу евалуацију, у погледу све три предметне професионалне категорије. Већина особа са којима је ГЕТ разговарао позитивно су оцениле АБПК, која се уобичајено сматра проактивном и конструктивном. АБПК је генерално сматрана независним надзорним органом и одговарајућим контролним механизмом. У вези са тим, неколико саговорника је заузело став да АБПК треба да се бори да би одржала своју независност и обезбедила адекватне ресурсе, а да је тренутно преслаба да оствари делотворне резултате. Било је наглашено да се број повреда правила о сукобу интереса и повезаним питањима повећао последњих година, међутим, број случајева је још увек мали и они се јављају ретко. Неки саговорници ГЕТ-а тврдили су да би требало преиспитати приоритете рада АБПК: у време посете, само четворо чланова особља (плус руководилац одељења) од 84 бавили су се сукобом интереса, док су се остали бавили задацима као што је координација процеса увођења планова интегритета у јавни сектор и надгледања процеса примене НСБПК. Тренутно провере извештаја о имовини и приходима обавља седморо чланова АБПК. Према Извештају ЕУ о напретку Србије за 2014. годину,²⁰³ АБПК „треба да размотри проактивно унапређење своје улоге кључне институције у борби против корупције“, што нарочито подразумева „развијање и обезбеђивање добрих услова рада са Министарством правде“ – за које се обично сматра да постоји велика потреба за унапређењем.
218. Према мишљењу ГЕТ-а, од суштинског значаја је да АБПК располаже адекватним ресурсима и надлежностима и одговарајућим степеном независности како би ефикасно извршавала свој широк спектар задатака. У вези са овим, он напомиње да НСБПК предвиђа „проширење и прецизирање надлежности и унапређење кадровских капацитета и услова рада АБПК“ и других независних државних органа, напомињући да у садашњој пракси те институције често немају потребне надлежности и не располажу „адекватним кадровским, просторним и техничким капацитетима“. ГЕТ даље напомиње да горепоменути предлог закона предвиђа даље јачање улоге АБПК, између осталог јасно стављајући на знање да годишње финансирање рада и функционисања АБПК обезбеђено

²⁰³ Видети http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf (страница 42).

из буџета државе треба да буде довољно да се обезбеди ефективно и ефикасно вршење активности у оквиру њених надлежности. Он такође предлаже даље јачање њене независности пребацавањем одговорности у вези са предлагањем кандидата за избор за Одбор АБПК са Владе и председника на независне институције као што је Заштитник грађана, како би се смањио ризик од политички мотивисаних предлога.²⁰⁴

219. Такође, предлог закона предвиђа даље јачање улоге АБПК у надзору усаглашености са ЗАБПК. Тачније, треба увести детаљнија правила како би се обезбедило да се АБПК дâ непосредан и неометан приступ званичној евиденцији и документацији које воде јавни органи и други правни субјекти, који су од значаја за поступке које води. У оквиру провера извештаја о имовини и приходима, банке и остале финансијске институције би такође биле обавезане да подносе податке о свим рачунима функционера Агенцији за борбу против корупције, као и о другим пословним односима функционера (и повезаних лица) са банком. Ово треба поздравити с обзиром на то да је приступ информацијама у пракси често отежан – често из техничких разлога. Поред тога, АБПК би била обавезана да делује по жалбама физичких и правних лица и њене надлежности би биле проширене, на пример, обухватајући анонимне жалбе и поступке на њену властиту иницијативу у циљу откривања коруптивног понашања (нпр. реакција на чланке у новинама),²⁰⁵ као и подношење кривичне пријаве, подношење захтева за прекршајни поступак и покретање иницијатива за дисциплински поступак.²⁰⁶
220. ГЕТ у потпуности подржава те предлоге за реформу. Даље, он је уверен да Агенцији за борбу против корупције треба дати централнију улогу у спречавању и решавању сукоба интереса. У вези са тим, он са интересом спомиње предлоге неких особа са којима је разговарано да се мандат АБПК тешње дефинише, нпр. прописујући да се годишње треба проверити одређени број извештаја о имовини и приходима, или захтевајући да сви функционери буду проверени бар једном током њиховог мандата. Истовремено, он скреће пажњу на забринутост представника АБПК да би такви аранжмани довели до преоптерећења послом, којим се не би могло управљати са постојећим персоналом и ИТ алаткама. Коначно, ГЕТ дели мишљење које су исказали неки саговорници да, како би играла ефикасну превентивну улогу у овој области, Агенција за борбу против корупције треба не само додатно да појача контролу секундарних активности и извештаја о имовини и приходима већ и да понуди више практичних смерница народним посланицима, судијама и тужиоцима како би им помогла да избегавају или управљају сукобима интереса, као и да

²⁰⁴ Садашњи састав Одбора АБПК наведен је у поглављу „Контекст“ (став 17).

²⁰⁵ У вези са овим, интересантно је напоменути да према неким проучавањима, релативно мали број прекршаја може бити објашњен, између осталог, немањем жалби, видите нпр. документ „Правосуђе у борби против корупције – основни налази истраживања и препоруке“ (страна 91):

<http://transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/pravosudje%20u%20borbi%20protiv%20korupcije/Judiciary%20in%20the%20fight%20against%20corruption,%20key%20findings%20of%20research%20and%20recommendations.pdf>:

„Проблем који се тиче свих поменутих закона јесте недовољна мотивисаност оштећених страна да саме покрену прекршајни поступак или непостојање директно оштећених страна у неким ситуацијама, због чега би тврђења могла бити одбачена. Слично томе, јавни тужиоци, иако су генерално овлашћени да покрену прекршајни поступак, немају посебан стимулус да делују у таквим случајевима“...

²⁰⁶ Према садашњем закону, АБПК само обавештава надлежни орган у случају да је утврдила повреду ЗАБПК, видите члан 57. ЗАБПК.

даље развија своје повезане активности обуке. Имајући у виду наведено, **GRECO препоручује даље јачање улоге Агенције за борбу против корупције у спречавању корупције и спречавању и решавању сукоба интереса у односу на народне посланике, судије и тужиоце, између осталог, (i) предузимањем одговарајућих мера како би се обезбедио адекватан степен независности и обезбеђујући адекватне финансијске и кадровске ресурсе и ii) давањем надлежности и права Агенцији, која би обухватила, на пример, право на непосредан приступ подацима код других органа јавне власти, право на деловање по анонимној жалби и на властиту иницијативу, и право на подношење кривичних пријава, иницирање прекршајног поступка и покретање иницијативе за дисциплински поступак.**

VII. ПРЕПОРУКЕ И ПРАЋЕЊЕ

221. Имајући у виду налазе садашњег извештаја, GRECO упућује Србији следеће препоруке:

У односу на народне посланике

- i. **транспарентност законодавног процеса да буде додатно унапређена (i) тиме што ће се обезбедити да предлози закона, амандмани на такве предлоге и агенде и исходи седница одбора буду објављивани на време, да одговарајући временски оквири буду на снази за подношење амандмана и да се хитни поступак примењује као изузетак а не као правило, и (ii) даљим развијањем правила о јавним расправама и јавним саслушањима и обезбеђењем њихове примене у пракси (став 33);**
- ii. **(i) брзо поступање у вези са усвајањем Кодекса понашања за народне посланике и обезбеђивање јасних смерница за избегавање и решавање сукоба интереса, и (ii) обезбеђивање да јавности буде омогућен лак приступ будућем Кодексу и да се он ефикасно спроводи у пракси, укључујући подизање свести међу народним посланицима о стандардима који се очекују од њих, омогућавајући им саветовање уз чување поверљивости и наменске обуке (став 42);**
- iii. **увођење правила за народне посланике о начинима њихове интеракције са лобистима и осталим трећим странама које покушавају да утичу на парламентарни процес, и да те интеракције буду транспарентније (став 66);**

У односу на судије

- iv. **(i) промена састава Високог савета судства, посебно искључивањем Народне скупштине из избора његових чланова, обезбеђујући да најмање половина његових чланова буду судије изабране од стране својих колега и укидање чланства представника извршне и законодавне власти по службеној дужности; (ii) предузимање одговарајућих мера за даљи развој улоге Високог савета судства као истински самоуправног тела које делује на проактиван и транспарентан начин (став 99);**
- v. **реформа процедура за запошљавање и унапређивање судија и председника судова, нарочито искључењем Народне скупштине из процеса, обезбеђујући да се одлуке носе на основу јасних и објективних критеријума, на транспарентан начин и да положај председника судова обављају вршиоци дужности што је краће могуће (став 115);**
- vi. **систем оцењивања рада судија да буде ревидиран (i) увођењем квалитативнијих критеријума и (ii) укидањем правила да незадовољавајући резултати вредновања систематски воде ка разрешењу дотичних судија (став 118);**

- vii. (i) да Етички кодекс за судије буде ефикасно пренесен свим судијама и допуњен даљим писаним смерницама о етичким питањима – укључујући објашњења, смернице са тумачењем и практичне примере – и редовно ажуриран; (ii) да за све категорије судија буде обезбеђена наменска обука практичне природе и поверљиво саветовање у оквиру правосуђа (став 131);

У односу на тужиоце

- viii. (i) промена састава Државног већа тужилаца (ДВТ), посебно искључивањем Народне скупштине из избора његових чланова, обезбеђујући да значајни део његових чланова буду тужиоци изабрани од стране својих колега и укидањем чланства представника извршне и законодавне власти по службеној дужности; (ii) предузимање одговарајућих мера за даљи развој улоге ДВТ-а као истински самоуправног тела које делује проактивно и транспарентно (став 164);
- ix. реформа процедура за запошљавање и унапређивање јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, нарочито искључењем Народне скупштине из процеса, ограничавајући дискрецију Владе и обезбеђујући да се одлуке доносе на основу јасних и објективних критеријума, на транспарентан начин и да положај јавних тужилаца (тј. руководиоца тужилаштва) вршиоци дужности обављају само кратко време (став 173);
- x. систем оцењивања рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца да буде ревидиран (i) ревидирањем квантитативних показатеља и обезбеђивањем да критеријуме за вредновање чине углавном квалитативни показатељи и (ii) укидањем правила да незадовољавајући резултати вредновања систематски доводе до разрешења и обезбеђивањем да тужиоци имају одговарајуће могућности да допринесу процесу вредновања (став 176);
- xi. (i) Етички кодекс за јавне тужиоце и заменике јавних тужилаца да буде ефикасно пренесен свим тужиоцима и допуњен даљим писаним смерницама о етичким питањима – укључујући објашњења, смернице са тумачењем и практичне примере – и да буде редовно ажуриран; (ii) да за све категорије тужилаца буде обезбеђена наменска обука практичне природе и поверљиво саветовање у оквиру тужилаштва (став 189);

У односу на све категорије

- xii. даље развијање и појашњавање правила о сукобу интереса и повезаним питањима која се примењују за народне посланике, судије и тужиоце, између осталог оних која се односе на дефиницију управљања сукобом интереса, истовремено вршење неколико јавних функција и секундарних активности, извештаје о имовини и приходима (опсег, обелодањивање информација и контрола) и санкције (став 215);

- xiii. **даље јачање улоге Агенције за борбу против корупције у спречавању корупције и спречавању и решавању сукоба интереса у односу на народне посланике, судије и тужиоце, између осталог, (i) предузимањем одговарајућих мера како би се обезбедио адекватан степен независности и обезбеђујући адекватне финансијске и кадровске ресурсе и ii) давањем надлежности и права Агенцији, која би обухватила, на пример, право на непосредан приступ подацима код других органа јавне власти, право на деловање по анонимној жалби и на властиту иницијативу, и право на подношење кривичних пријава, иницирање прекршајног поступка и покретање иницијативе за дисциплинарни поступак (став 220).**
222. У сагласности са чланом 30.2 Пословника, GRECO позива надлежне органе Србије да до 31. децембра 2016. године поднесу извештај о мерама које су предузете за примену горе наведених препорука. GRECO ће оценити ове мере преко свог посебног поступка оцене усаглашености.
223. GRECO позива надлежне органе Србије да у најкраћем могућем року одобре објављивање овог извештаја, да преведу извештај на национални језик и да учине превод јавно доступним.

* * * * *

АНЕКС

СПИСАК СКРАЋЕНИЦА

Скраћеница	Термин на српском
АБПК	Агенција за борбу против корупције
КЗ	Кривични законик
ССЈЕ	Консултативно веће европских судија
ССРЕ	Консултативно веће европских тужилаца
GET	GRECO евалуациони тим
ВСС	Високи савет судства
ЗАБПК	Закон о Агенцији за борбу против корупције
ЗНС	Закон о Народној скупштини
ЗС	Закон о судијама
ЗЈТ	Закон о јавном тужилаштву
НСБПК	Национална стратегија за борбу против корупције
НСРП	Национална стратегија реформе правосуђа
ДВТ	Државно веће тужилаца

О Групи Савета Европе за борбу против корупције

Група држава Савета Европе против корупције (GRECO) врши мониторинг усаглашености својих 49 држава чланица помоћу инструмената за борбу против корупције Савета Европе. Мониторинг ове групе чини поступак евалуације” који се заснива на одговорима на упитник специфичним за поједине државе и посетама на лицу места, а који је праћен оценом утицаја („поступак оцене усаглашености“), којом се испитују мере предузете за примену препорука проистеклих из евалуација држава. Примењује се динамичан процес међусобне евалуације и притиска средине, комбиновањем стручности практичара који делују као оцењивачи и државних представника који учествују на пленарним седницама.

Рад који обавља GRECO довео је до усвајања знатног броја извештаја који садрже изобиље информација о европским политикама и праксама у борби против корупције. Извештаји идентификују остварења и недостатке у националним законодавствима, прописима, политикама и институционалној постављености, и обухватају препоруке у циљу побољшања капацитета држава за борбу против корупције и унапређење интегритета.

Чланство у Групи Савета Европе за борбу против корупције је отворено, на равноправној основи, за државе чланице Савета Европа и државе које нису чланице. Извештаји о евалуацији и усаглашености које усваја ГРЕЦО, као и друге информације о овој групи доступни су на www.coe.int/greco.
