

децембар 2010. | број

16

ТУЖИЛАЧКА реч

Гласило Удружења
тужилаца Србије



Тема броја Борба против корупције

страница 42

Удружење домаћин регионалне
конференције IAP
страница 6

Насилничко
понашање на
спортским
приредбама

страница 14

Спречавање
прања новца и
финансирања
тероризма

страница 36

Извештај
Европске
комисије

страница 93

Тужилачка реч

Гласило Удружења
тужилаца Србије



Издавач:
Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије,
Грачаничка 18, Београд
Главни уредник:
Миодраг Плазинић
Заменик главног и одговорног уредника:
Звонко Маринковић
Стручни консултант:
Момир Илић
Лектор:
Момир Илић
Визуелни концепт и дизајн:
cotma | communications design
Штампа:
Оригинал
Тираж:
500 примерака

Адреса редакције:
Грачаничка 18, Београд
Телефон/факс:
011 / 3031 909
e-mail:
udruzenjetuzilacasrbije@gmail.com

www.uts.org.rs

Бесплатан примерак



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Misija u Srbiji

Штампање овог информатора омогућила је Мисија ОЕБС у Србији.
Ставови изражени у овој публикацији припадају искључиво ауторима и
не одражавају нужно и ставове донатора.

Уводне речи

04, 05

Активност удружења
између два броја
„Тужилачке речи“

06

Насилничко понашање на
спортским приредбама
кроз призму правосуђа
Драган Калаба

14

Да ли је Србији потребна
клиничка судска
медицина?

Др Ђорђе Алемпијевић

22

Улога тужиоца у примени
споразума о признању
кривице

Бранислава Инић-
Јашаревић

26

Судска пракса треба да се
уједначи

Ирена Радивојевић

33

Спречавање прања
новца и финансирања
тероризма

Александар Вујичић

34

Превенција корупције
у савезној покрајини
Бранденбург

Драгослав Милановић

42

The Anti-Frau Office of
Catalonia: strengthening
integrity of public
institutions through
corruption prevention and
investigation

Xavier Sisternas Surís
Mar Cardona Martínez

46

Influence of the public
prosecution service
organization on capacity
performance orls
prosecution service
organization in Serbia
adapted to its tasks?

Goran Ilić

50

Corruption in the
Prosecution office-
prevention and control
Elizabeth Howe

56

Preventing Corruption
in Prosecution Offices
– Understanding and
Managing for Integrity
Dr. Heike Gramckow

59

European Legal Instruments
Against Corruption – Czech
Experience
Miroslav Špecián

66

Criminal Acts – Bribery,
Trading in Influence
Melinda Szabó

70

Coordination of corruption
cases prosecution –
coordination of practice,
division of tasks An
example from Germany
Nora Kaiser

77

Specialization vs.
hierarchy – pro and cons
for establishment of
specialized prosecution
office for fight against
corruption

Judge Adina Daria Lupea

80

Corruption and urbanism
– some topics and some
cultural and economic
reflections

José Pedro Baranita

84

The European Public
Prosecutor: a challenge for
the European Union
ERIC ALT

87

Challenges in International
Judicial Cooperation in
Forfeiting Assets with
Special Emphasis on the EU
Alberto Perduca

90

Izveštaj Evropske komisije

93

Нисмо далеко одмакли на европском путу

„Шта велиш ни крив ни дужан ниси? Их, куд ми то каза баш сада, побогу човече. Пхи, пхи, пхиии! Да си рекао да си крив, још сам могао да те пустим, јер кривих овде има много. Сви су криви. Али баш нам један невин треба. И зато те не могу пустити. Да ниси сам рекао, још би нешто и могло бити. Овако, сада, ваља да седиш овде док не пронађем негде неког невиног, таквог као што си ти, да те смени.“
(„Проклета авлија“, Иво Андрић).

Читајући „Проклету авлију“, дивећи се приповедачком дару Иве Андрића док нам је представљао турски вакат, веровали смо да је писао о времену прошлом. Да смо бежећи под скуте модерне Европе, раскидајући са Оријентом, сами од себе постали вреднији и бољи преко ноћи. Данас више нема дилеме да пут европеизације српског друштва и државе, дужи од два столећа, није далеко одмакао. Извештај Европске комисије о напретку Србије на путу евроинтеграција који је Венсан Дежер, шеф Делегације Европске комисије, уручио председнику Владе Републике Србије не доноси лепе речи о стању у нашем правосуђу. Све оно на шта је указивало Удружење тужилаца Србије, нашло је своје место и у извештају Европске комисије. У

њему се наводи да је процедура реизбора судија и тужилаца изведена на нетранспарентан начин, чиме се доводи у питање начело назависности правосуђа, а у делу посвећеном корупцији наглашава се да је и даље распрострањена у многим областима и да представља озбиљан проблем.

Има ли бојазни да ће се у Србији у XXI веку повампити Карађоз и Депосито, тема Андрићеве приче!? Верујемо да је то, срећом, мало вероватно, али остаје бојазан за даљи процес реформе српског правосуђа. Тежња Удружења тужилаца Србије остаје борба за усвајање европских стандарда у области правосуђа, а један од начина је да убедимо државу како смо довољно способни и спремни да тај терет равномерно поделимо. У наредном периоду глас струковних правних удружења ће се несумњиво више ценити, јер смо својим активностима и исправним проценама показали свој значај и дали допринос за побољшање стања у српском друштву, поготово правосуђу. Не смемо дозволити да Србија буде сведена на Голи оток глобалистичке лабораторије, већ се морамо борити за своје ставове и мишљење, све зарад здравијег окружења.

Светлија тема српског правосуђа је свакако одржавање једне значајне

међународне конференције у Београду. Удружење тужилаца Србије било је од 27. до 30. октобра домаћин V регионалне конференције за Централну и Источну Европу и Централну Азију на тему „Сарадњом против корупције“. Конференцији је присуствовало преко сто педесет тужилаца, судија и других значајних личности из света правосуђа из земље и иностранства, што је дало посебан печат овом догађају. Изабрана тема потврђује исправну политику и аналитичност Удружења, јер корупција представља главни корак спотицања даљем напредку српске државе и опоравку нашег друштва. Додељивање овако значајне конференције Удружењу тужилаца Србије говори да су напори и доприноси које Удружење улаже у процесу реформе правосуђа у Републици Србији препознати од стране релевантних фактора у области правосуђа на глобалном нивоу. Значај одржавања конференције у нашој земљи се огледа како у скретању пажње шире јавности на проблеме корупције, тако и у подлози за јавну и стручну расправу на свим нивоима државе. Такође, конференција је била прилика да се размене искуства са колегама из иностранства и да се успоставе контакти у циљу будуће сарадње.

У наредном периоду нас очекује низ значајних одлука,



међу којима се истиче избор нових чланова Државног већа тужилаца. Ако избор буде обављен на ваљан начин, ако буде испоштована изборна процедуру, биће и разлога за задовољство свих у тужилаштву. Удружење тужилаца Србије верује да ће избори за ДВТ бити увод у једну нову еру односа државе и тужилаштва у целини, на добробит читавог друштва.

У овом броју часописа имаћете прилику да читате низ интересантних, стручних текстова, док новину представља чињеница да се први пут у „Тужилачкој речи” могу пронаћи радови страних аутора, писани на енглеском језику. Текстови представљају делове говора са конференције, а циљ је да омогућимо колегама који нису били у могућности да присуствују овом скупу да остваре увид у теме које су презентоване.

До следећег читања,

Поштоване колеге,

У удружењу тужилаца Србије се време не мери стандардним, давно успостављеним параметрима, већ активностима између два броја „Тужилачке речи”. Последњи временски размак између два броја је изузетно садржајан са бројним активностима (едукацијама, стручним расправама, трибинама, конференцијама...).

Узели смо активно учешће на свим значајним и стручним скуповима у земљи и иностранству посвећеним унапређењу положаја правосуђа у целини, а у оквиру тога и тужилачке организације.

Ораганизовали смо едукације, округле столове, семинаре и трибине са стручним темама из области трговине људима, корупције, прања новца, односа са медијима, европских интеграција, унапређења постојећих законских решења и слично.

Једна од значајнијих едукација носилаца јавног тужилачких функција је посвећена теми „стратегија јавном заговарању”, која на нов, интересантан начин презентује однос тужиоца и медија, са посебним освртом на понашања тужиоца у тзв. „кризним ситуацијама”.

Дали само значајан допринос јавној расправи о предложеним решењима новог Законика о кривичном поступку (ЗКП). Наравно, посебну пажњу смо посветили концепту тужилачке истраге и исказаним предностима овог законског решења у виду ефикаснијег поступања, убрзања самог тока истраге, фокусирање на доказе који су нужни тужиоцу за даље процесуирање, рационализацији трошкова поступка...

Указана нам је посебна част да УТС буде домаћин Пете регионалне конференције тужилаца Централне и Источне Европе и Централне Азије са изузетно актуелном темом „Сарадњом против корупције”. На конференцији су активно учешће узели колеге тужиоци и гости из јужне Америке, САД, Европе и Азије, а о значају и статусу конференције говори и учешће Венсана Дежера, шефа делегације ЕУ у Републици Србији, Дерка Кујперса, генералног секретара Међународног удружења тужилаца, Кендала Деја, шефа програма за борбу против корупције из Министарства правде САД, Вита Монетија, потпредседника МЕДЕЛ-а и других уваженим гостију из земље и иностранства. Централна нит и закључак конференције је да само организованим, заједничким деловањем свих релевантних фактора на унутрашњем и међународном плану можемо сузбити или макар свести на разумну меру корупцију као негативан друштвени феномен.

Надамо се да ће стручни радови у овом броју посвећени корупцији, насиљу на спортским приредбама, споразуму о признању кривице, проблемима примене закона, улози вештака у кривичним поступцима и другим темама, дати свој допринос уједначавању тужилачке праксе и инкорпорацији нашег законодавства у европски правосудни систем, а наше читаоце подстаћи на даљу стручну расправу и ужимања активног учешћа у побољшању квалитета и садржаја нашег стручног часописа „Тужилачка реч”.

Признање за одлично организовану регионалну конференцију тужилаца

Централни догађај између два броја "Тужилачке речи", који је привукао изузетну медијску пажњу, је Пета регионална конференција за Источну и Централну Европу и Централну Азију на тему "Сарадњом против корупције". Домаћин овог скупа, одржаног од 27. до 30. октобра у Београду, било је Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије. Одлуку да се организација једне од највећих манифестација ове врсте додели нашем Удружењу донело је Међународно удружење тужилаца (ИАП), које представља једину тужилачку струковну организацију на глобалном нивоу и чије чланство броји преко 150 тужилачких организација из целог света.

Импозантан скуп

Учешће на конференцији узело је близу две стотине тужилаца, судија, представника амбасада и невладиних организација из

земље и иностранства. Забележено је присуство представника тридесет држава. Осим свих држава региона, своје представнике су послали Немачка, Италија, Шпанија, Аргентина, Јужна Кореја, Сједињене Америчке Државе, Република Чешка, Пољска, Азербејџан, Казахстан.....

Конференцију су отворили др Горан Илић, председник Управног одбора Удружења тужилаца Србије и заменик републичког јавног тужиоца, Венсан Дежер, шеф Делегације Европске комисије у Републици Србији, Томас Мур, в. шефа Мисије ОЕБС-а у Србији и Ерл Лиценбергер, заменик шефа мисије у амбасади САД у Србији.

Првог дана конференције присутнима су се обратили Дерк Кујперс, генерални секретар Међународног удружења тужилаца, Јадранка Јелинчић, директор Фонда за отворено друштво, Кристијан Хук, програмски менаџер Фондације ИРЗ, Немања Ненадић, програмски директор Транспарентности



Србија, Димитрије Попић, заменик Специјалног тужиоца за организовани криминал. Посебну пажњу изазвала су запажања Вита Монетија, председника Европског удружења судија и тужилаца за слободу и демократију (МЕДЕЛ) о значају међународне сарадње за конфискацију имовине, затим Елизабет Хау, главног саветника Међународног удружења тужилаца која је пренела искуства о механизмима интерне контроле за спречавање корупције у тужилаштвима, као и Карлоса Доноса, потпредседника Међународног удружења тужилаца и председника Удружења тужилаца Аргентине који је говорио о улози тужиоца у борби против корупције.

Присутнима су се обратили и Адина Дариа Лупеа, судија из Румуније, Мирослав Шпецијан, тужилац

из Чешке, Алберто Пердука, тужилац из Италије, Артур Озимек, судија из Пољске, Мелинда Сабо, тужилац из Мадјарске и Ерик Алт, судија из Француске.

Другог дана на конференцији су говорили Зорана Марковић, директор Агенције за борбу против корупције, Хавијер Систернас, помоћник директора Агенције за борбу против преваре у Каталонији, Кендал Деј, шеф одсека за антикорупцију у амбасади САД у Србији, Александар Вујичић, директор Агенције за спречавање прања новца. Говорили су још представници Велике Британије, Португалије, Републике Кореје, Шпаније и Казахстана.

Додељивање организације овако значајне конференције Удружењу тужилаца Србије јасан је показатељ да су напори и доприноси које Удружење улаже у процесу реформе правосуђа у Републици Србији препознати од стране релевантних фактора у области правосуђа на глобалном нивоу. Значај одржавања конференције у нашој

земљи се огледа како у скретању пажње шире јавности на проблеме корупције, тако и у подлози за јавну и стручну расправу на свим нивоима државе. Такође, конференција је била прилика да се размене искуства са колегама из иностранства и да се успоставе контакти у циљу будуће сарадње.

Међународно удружење тужилаца истакло је одличну организацију регионалне конференције за Источну и Централну Европу и Централну Азију и доделила посебно признање др Горану Илићу. Конференција је била јако добро испраћена медијски, о чему сведоче бројни извештаји у готово свим значајнијим електронским и штампаним медијима у Србији. (Презентације свих говорника, као и слике са конференције и из Белог двора можете погледати на сајту конференције <http://www.iap2010belgrade.rs/>)

Нови конкурс

Након што је Удружење доставило предлоге које је Државно веће тужилаца прихватило, оглашен је избор за заменике

јавних тужилаца од 28. априла 2010. године. Конкурсом је отворено места за избор укупно осамдесет и два заменика јавних тужилаца.

Државно веће тужилаца је 30. јула 2010. године донело Одлуку о избору заменика јавног тужиоца којом је изабрано 52 заменика јавног тужиоца. Мађутим, ни након избора 52 заменика јавног тужиоца, Удружење јавних тужилаца не може бити задовољно процесом избора јер је остало доста слободних места, упркос обећањима Државног већа тужилаца. Основна примедба које је Удружење истакло на процес избора јесте недостатак контрадикторности. Наиме, све неизабране тужиоце представљао је само један тужилац, а не њихов претпостављени, као што је био договор



са Државним већем тужилаца.

Пријем у МЕДЕЛ

Након што је већ дужи низ година члан Међународног удружења тужилаца (ИАП), Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије постало је члан и Европског удружења судија и тужилаца за слободу и демократију (МЕДЕЛ).

Једногласном одлуком, на седници Административног одбора МЕДЕЛ-а одржаној у Анкари, српско струковно удружење примљено је за пуноправног члана ове организације. Административни одбор МЕДЕЛ-а је, приликом одлучивања, оцењивао у којој мери је Удружење тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, као кандидат, у средини у којој делује, допринело остваривању идеала слободе и демократије и испуњавању европских стандарда у домену владавине права и независности правосуђа.

Пријем у чланство овог престижног и утицајног европског струковног удружења, потврда је да је Удружење у протеклом

периоду допринело остваривању поменутих вредности. Посебно, после општег избора јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, обављеног у децембру прошле године, када су најпре проблеми изношени јавно. Исту улогу имало је и када је заједно са Државним већем тужилаца приступило отклањању и ублажавању негативних последица општег избора јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца.

Активност удружења на пројектима

Удружење тужилаца Србије започело је са реализацијом још два пројекта: „Јачање капацитета правних струковних удружења у складу са стандардима ЕУ“ и „Успостављање независних правосудних институција-Високи савет судства и Државно веће тужилаца“.

Први пројекат

Пројекат „Јачање дијалога између организација цивилног друштва Србије и ЕУ“ је усмерен на развој одрживог дијалога између организација цивилног друштва

Републике Србије и земаља чланица Европске уније. Пројекат финансира Европска унија, његовом реализацијом руководи Делегација Европске уније у Републици Србији, а имплементира је ГОПА, једна од водећих немачких консултантских кућа. Специфични циљеви пројекта су:

- подршка сарадњи између професионалних (струковних) организација Србије и ЕУ у области јачања контаката и међусобне размене искуства између бизнис сектора, професионалних организација и социјалних партнера;
- унапређење капацитета организација цивилног друштва за формулисање јавних политика, програмских анализа и заступање;
- подстицање нових партнерстава и умрежавања између организација цивилног друштва у Србији и замљама чланицама ЕУ. Као део реализације пројекта „Јачање дијалога између организација цивилног



друштва Србије и ЕУ” којим руководи Делегација Европске уније у Републици Србији, Удружењу тужилаца Србије је одобрена реализација пројекта „Јачање капацитета правних струковних удружења у складу са стандардима ЕУ”.

Трајање пројекта: Пројекат ће бити спровођен у периоду од јуна 2010. године до јуна 2011. године. Партнери на пројекту: На спровођењу пројекта учествоваће и партнери Удружења тужилаца Србије: Друштво судија Србије и Европско удружење судија и тужилаца за слободу и демократију (МЕДЕЛ). Циљеви пројекта:

Општи циљ предлога је да се Удружење тужилаца Србије и Друштво судија Србије изборе за позицију да институционално учествују и ефикасно доприносе јачању дијалога цивилног друштва у Србији и ЕУ интеграцијама

разумевајући односе у правосудном систему и његову реформу.

Посебни циљеви:

1. подизање капацитета струковних удружења у Србији у циљу деловања као покретачка снага и заговарању даље реформе;
2. повећање приступа европским националним и регионалним организација у сектору правосуђа;
3. реформа правног положаја и улоге струковних удружења;
4. подизање свести стручњака и јавности о реформи и стандардима ЕУ у сектору правосуђа;
5. промоција родне равноправности у струковним удружењима.

Други пројекат

Пројекат „Успостављање независних правосудних институција-Високи савет судства и Државно веће

тужилаца” ради се у сарадњи са Фондом за отворено друштво. Планом о реализацији предвиђено је да пројекат траје у периоду од јула 2010. године до маја 2011. године. Циљ пројекта

Директна правна помоћ у оквиру мреже судија и тужилаца из Србије са мрежама у ЕУ (посебно МЕДЕЛ) и подршка успостављању независних институција судијске-тужилачке самоуправе) Високи савет судства и Државно веће тужилаца.

Општи циљеви пројекта:

- изградња независног и самосталног тужилаштва у Србији;
- афирмација начела одговорности и стручне оспособљености јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца;
- јачање преговарачке позиције струковних удружења (Друштва судија и Удружења јавних тужилаца);
- подршка успостављању независног Државног већа тужилаца;
- подршка успостављању независног Високог савета судства;



- унапређење позиције јавног тужилаштва у српском друштву, а посебно у односу на законодавну и извршну власт;
- развијање свести код носилаца правосудне функције о потреби унапређења положаја како самог јавног тужилаштва као независног правосудног органа тако и позиције јавних тужилаца и њихових заменика.

Посебни циљеви пројекта:

- унапређење сарадње и замена искустава са судијама и тужиоцима из региона и света;
- унапређење сарадње са невладиним сектором, страним невладиним организацијама и медијима у Србији;
- афирмација широке слободе удруживања.

Округли столови, семинари и презентације

У периоду између два броја Удружење тужилаца Србије је организовало двадесет и један округли сто и семинар и једну презентацију публикација које су проистекле из рада на пројекту који је



реализован у сарадњи са Шпанском агенцијом за међународни развој и сарадњу (АЕЦИД).

Борба против корупције

Округли столови на тему „Јачање капацитета Србије у борби против корупције“ одржани су у Чачку, Зајечару, Сомбору, Суботици, Нишу и Смедереву.

Током одржано је шест семинара на тему „Јачање капацитета Србије у борби против корупције“.

Пројекат се реализује уз финансијску подршку шпанске агенције за међународни развој и сарадњу.

У Чачку је семинар одржан 1. јуна, а предавања су одржали др Јован Ђирић, директор Института за упоредно право и Бојана Меденица, члан организације „Транспарентност Србија“. Семинару је присуствовало око двадесет јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца из Чачка, Ужица и Пожеге.

У Зајечару је почетком јуна организован наредни округли сто на исту тему коме је присуствовало више од двадесет јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца из Зајечара, Неготина, Бора и Бољевца, као и представници полицијске управе из Зајечара, Неготина, Књажевца, Бора и Бољевца. Окупљенима су се обратили др Јован Ђирић, директор Института за упоредно право, који је говорио на тему „Криза морала и корупција“ и Раде Ђурђић, члан организације „Транспарентност Србија“ који је говорио о теми „Антикорупцијски прописи и улога јавних тужилаца“.

Наредни семинар „Јачање капацитета Србије у борби против корупције“ одржан је 8. јуна у Сомбору. Предавања су одржали др Јован Ђирић, директор Института за упоредно право, који је



говорио на тему „Криза морала и корупција“ и Раде Ђурђић, члан организације „Транспарентност Србија“ који је говорио о теми „Антикорупцијски прописи и улога јавних тужилаца“. Округлом столу је присуствовало око двадесет јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца из Сомбора, као и представници полицијске станице из тог града.

Дан касније иста тема са истим предавачима је била и на дневном реду округлог стола у Суботици, као и на семинару одржаном 17. јуна у Нишу. Семинару је присуствовало око двадесет јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца из Ниша и Прокупља, као и представници полицијских станица из ових градова. Шести семинар „Јачање капацитета Србије у борби против корупције“ одржан у јуну, уз присуство око двадесет представника тужилаштва и суда из Смедерева и Пожаревца.

Округли сто о трговини људима

Почетком у Београду је одржан округли сто посвећен трговини људима као глобалном

проблему. „Проблем трговине људима превазилази границе појединачних земаља и често је повезан са организованим криминалом тако да тражи широки државни и друштвени одговор” рекао је на овом скупу председник Удружења тужилаца и заменика тужилаца Горан Илић.

Илић је указао на генерални проблем процесуирања починилаца овог кривичног дела, јер жртве често избегавају да сведоче због страха од освете ранијих „газда”, или да ће и саме подлећи некој од санкција, као што је протеривање из земље. Зато, каже Илић, државе треба да им својим законодавствима обезбеде што потпунију заштиту у сваком погледу, као што полиција и тужиоци треба да задобију њихово поверење како би имали квалитетне доказе.

Координатор програма за људска права Организације за европску безбедност и сарадњу Мадис Ваинома рекао је да је ова организације међу првима схватила величину проблема трговине људима и да годинама у Србији



помаже борбу против тог вида криминала. Он је указао и на важност свеобухатног одговора који подрзумева превенцију, гоњење починилаца кривичног дела и заштиту жртве.

Према речима професора Криминалистичко-полицијске академије Милана Жарковића, жртве су претежно девојке до 25 година, пре свега оне из малих руралних насеља, средње великих градова и градова у сиромашним крајевима, углавном незапослене и сиромашне, често нижег образовања и дискриминисане у приватном и професионалном животу.

Такође, Жарковић каже да иако мушкарци доминирају и руководе трговином људима и жене имају значајне улоге на оперативном нивоу, односно у врбовању и контроли жртава.

У оквиру спровођења пројекта „Борба против

трговине људима, јачање улоге тужилаца и унапређење заштите људских права жртава трговине људима” одржана су још два округла стола у Новом Саду и Суботици. Професор Милан Жарковић са Криминалистичко - полицијске академије говорио је на тему „Појам трговине људима, фазе и облици експлоатације, ко су жртве и извршиоци”, а Гордана Јекић-Брадајић, заменик тужиоца за организовани криминал, о „Изазовима покретања и вођења преткривичног поступка”. Горан Тодоровић из Служба за борбу против организованог криминала наступио је са темом „Изазови покретања и вођења преткривичног поступка”, док је Биљана Синановић, судија Касационог суда, представила



рад под називом „Одштета жртвама трговине људима”. Семинару у Новом Саду је присуствовало око двадесет тужилаца и судија из Новог Сада, док је семинару у Суботици присуствовало око двадесет тужилаца и судија из Суботице и Сомбора. (Пројекат се реализује у сарадњи са Мисијом ОЕБС-а у Србији.)

Крајем септембра и првог дана октобра одржана су још три округла стола „Трговина људима – Одговор државе, изазови иницирања кривичног поступка и третман жртве”.

Први од ова три семинара је одржан у Крагујевцу. Предавачи су били Милан Жарковић, професор Криминалистичко-полицијске академије, са темом „Појам трговине људима, фазе и облици експлоатације, ко су жртве и извршиоци”, Миодраг Плазинић, тужилац у Вишем јавном тужилаштву у Ваљеву, на тему „Покретање и вођење преткривичног поступка”, Горан Тодоровић, из Службе за борбу против организованог криминала, који

је представио тему „Изазови покретања и вођења преткривичног поступка” и Биљана Синановић, судија Касационог суда, са темом „Одштета жртвама трговине људима”.

Семинару је присуствовало близу четрдесет учесника из Апелационог, Вишег и Основног тужилаштва и суда у Крагујевцу, Вишег и Основног тужилаштва у Јагодини, Вишег и Основног тужилаштва у Краљеву, као и из полицијске управе у Крагујевцу.

Семинар у Нишу одржан је 30. септембра. Као предавачи су се појавили Милан Жарковић, професор Криминалистичко-полицијске академије, са темом „Појам трговине људима, фазе и облици експлоатације, ко су жртве и извршиоци”, Горан Тодоровић, из Службе за борбу против организованог криминала, који је представио тему „Изазови покретања и вођења преткривичног поступка”, Биљана Синановић, судија Касационог суда, са темом „Одштета жртвама трговине људима” и Гордана



Јекић-Брадајић, заменик тужиоца за организовани криминал, са темом „Изазови покретања и вођења преткривичног поступка”.

Семинару је присуствовало близу четрдесет тужилаца из Ниша, Врања, Лесковца, Прокупља и Пирога.

Округли сто у Чачку одржан је 1. октобра. Предавачи су били Милан Жарковић, професор Криминалистичко-полицијске академије, са темом „Појам трговине људима, фазе и облици експлоатације, ко су жртве и извршиоци”, Миодраг Плазенић, тужилац у Вишем јавном тужилаштву у Ваљевоу, на тему „Покретање и вођење преткривичног поступка”, као и Горан Тодоровић, из Службе за борбу против организованог криминала и Гордана Јекић-Брадајић, заменик тужиоца за организовани

криминал, који су причали о „Ефикасности мера у откривању и доказивању кривичног дела трговине људима”.

Семинар је одржан пред око двадесет и пет тужилаца из Чачка, Ваљева, Пожеге, Пријепоља, Крушевца и Новог Пазара.

Заштити животне средине

У Шапцу је 18. јуна одржан округли сто „Јачање капацитета јавних тужилаца у спровођењу закона о заштити животне средине”. Семинару је присуствовало око двадесет јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца из Шапца и Ваљева. Окупљенима су се обратили Љиљана Станојевић, помоћник министра за животну средину и просторно планирање, која је говорила на тему „Закони из области заштите животне средине у Републици Србији” и Светлана

Парежанин, начелник Сектора за контролу и надзор, са темом „Извод из извештаја о раду инспекције и казнена политика у области заштите животне средине”. Семинар представља део пројекта који се реализује уз финансијску подршку Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС).

Округли сто „Јачање капацитета јавних тужилаца у спровођењу закона о заштити животне средине” одржан је и у Неготину. Реализација овог округлог стола представља део активности које се спроводе уз финансијску подршку Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС).

На семинару је у улози предавача била Александра Чавошки, професор на факултету за пословно право Универзитета Унион. Присутнима је представила две теме: „Развој животне средине и правни акти у Европској унији” и „Примена прописа ЕУ на национаном нивоу”. Семинару је присуствовало око двадесет јавних тужилаца и заменика



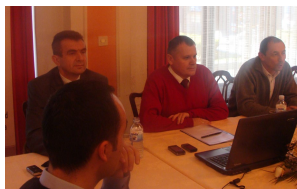
из јавних тужилаца из Неготина, Зајечара и Бора.

Инструменти ЕУ

У Врању је 7. септембра одржан округли сто под називом „Инструменти Европске уније“.

На скупу су биле представљене две теме: „Уговор из Лисабона и Европски јавни тужилац“ о чему је говорила Александра Чавошки, професор пословног права на Правном факултету универзитета Унион у Београду и „Европски налог за достављање доказа“ што је присутнима представио Ненад Вујић, директор Правосудне академије. Округлом столу је присуствовало близу тридесет јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца из Врања, као и представника суда у Врању.

Округли сто на исту тему у октобру је одржан и у Новом Пазару, као део реализације пројекта који се спроводи у сарадњи са Институтом за одрживе заједнице (ИСЦ). Присутнима су се обратили Александра Чавошки, професор на факултету за пословно право Универзитета Унион, која је као



тему имала „Уговор из Лисабона и Европски јавни тужилац“ и Ненад Вујић, директор Правосудне академије, који је присутнима говорио о „Европском налогу за достављање доказа“. Семинару је присуствовало двадесет тужилаца из вишег и основног јавног тужилаштва у Новом Пазару.

Семинар о „Јачању капацитета јавних тужилаца у спровођењу закона о заштити животне средине“ одржан је и у Ужицу, а присутвовало је око петнаест тужилаца из Ужица и Пријепоља.

Антидискриминациона питања

На округлом столу у Смедереву, одржаном половином септембра, доминирале су две теме: „Појам и врсте дискриминације“ и „Антидискриминационо законодавство у Србији“. Округлом столу је присуствовало око тридесет и пет представника тужилаштва и суда

из Смедерева и Пожаревца.

У Јагодини је 21. Септембра одржан још један семинар на тему „Увођење антидискриминационих питања у област социјалне заштите у Србији“. Предавање је одржао Марио Рељановић, истраживач-сарадник на Институту за упоредно право. Он је представио две теме: „Појам и врсте дискриминације“ и „Антидискриминационо законодавство у Србији“. Семинару је присуствовало око двадесет представника тужилаштва у Јагодини и Параћину, као и представници центара за социјални рад из тих градова.

Издавачка делатност

У периоду између два броја Тужилачке речи Удружење је, уз финансијску подршку шпанска агенција за међународни развој и сарадњу (АЕЦИД), објавило две публикације, које представљају резултат рада на пројекту „Јачање капацитета државних органа Србије у области борбе против корупције“ који подржала Шпанска агенција

за међународни развој и сарадњу (АЕЦИД). То су : „Корупција – проблеми и превазилажење проблема“ и „Развијање планова интегритета и јавно тужилаштво – идеје у вези са осмишљавањем планова интегритета“

Аутори прве публикације су др Јован Ђирић, мр Марио Рељановић, Немања Ненадић, Марко Јовановић, Драган Добрашиновић и Данило Пејови, а друге Немања Ненадић.



Насилничко понашање на спортским приредбама кроз призму права

ДРАГАН КАЛАБА,

заменик вишег јавног тужиоца у Чачку

„Велики спортски догађаји су потенцијална могућност озбиљног нарушавања јавног реда и мира и ескалације насиља, увек праћеног уништавањем имовине, па и лакшим и тешким телесним повредама, а понекад и смрћу. Овај облик насиља најизраженији је на фудбалским утакмицама и у социологији спорта је познат као фудбалски хулиганизам”¹

Кривично дело насилничко понашање на спортској приредби у свом основном облику (чл. 344А ст. 1. КЗ) који је ступио на снагу 1. Септембра 2009.године гласи:
„Ко неовлашћено уђе на спортски терен или део гледалишта намењен противничким навијачима и изазове насиље, физички нападне или се физички обрачуна са учесницима спортске приредбе, врши насиље приликом доласка или одласка са спортске приредбе, унесе у спортски објекат или баца на спортски терен или међу гледаоце предмете, пиротехничка средства или друге експлозивне, запаљиве или штетљиве супстанце које могу да изазову телесне повреде или угрозе здравље учесника спортске приредбе, оштећује спортски објекат, његову опрему, уређаје и инсталације, својим понашањем или пароллама на спортској приредби зазива националну, расну и верску мржњу или нетрпељивост услед чега дође до насиља или физичког обрачуна са учесницима спортске приредбе”.

¹ (мр. Божидар Оташевић, „Фудбалски хулиганизам у пракњи и законодавству Србије-Избор судске праксе бр. 10/09 стр.11.

Питање на споредбама суђа

Подела

У члану 189 КЗ (прелазне и завршне одредбе), и то у тачки 3, предвиђено је да даном ступања на снагу овог закона, престаје да важи члан 20 Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама (Службени гласник РС 67/03, 101/05 и 90/07).

Овакав садржај КЗ-бића основног кривичног дела и цитиране прелазне и завршне одредбе, намеће питање односа главног и споредног кривичног законодавства.

Главно или основно кривично законодавство обухвата кривично правне одредбе садржане у кривичном законнику, дакле ради се о законодавном акту који садржи искључиво кривично правну материју. То је управо садашњи Кривични законик који је ступио на снагу 1. јануара 2006. и његове измене и допуне.

Споредно кривично законодавство представља кривично правне одредбе садржане у ванкривичним законима који регулишу друге области (привреда, здравство, порески систем, изградња објеката и друго).

У члану 13 КЗ-а („важење општег дела овог законика“) је предвиђено да одредбе општег дела овог законика важе за сва кривична дела одређена овим закоником или другим законима.

То даље значи, а што произилази из претходне одредбе, да у нашем кривично правном систему и даље важи подела на главно и споредно кривично законодавство и да смо још далеко од унификације кривичног законодавства.

Управо бројни догађаји, нереди и сукоби, посебно на фудбалским стадионима су „натурали“ законодавне органе Србије да реагују на адекватан начин тако што ће се на једном месту регулисати понашање учесника спортских приредби, а такође и да се предвиде кривична дела и прекршаји против јавног реда и мира.

Због тога је донет Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама („Службени гласник РС бр. 61 од 1.7.2003.), који представља први закон те врсте донет у Србији, а којима се ова материја регулише на једном месту.

Измене и допуне

Наведени основни Закон је мењан и допуњаван више пута, о чему ће овде посебно бити речи, али је битно указати да ЈЕ садашњим Кривичним закоником који је ступио на снагу 11. септембра 2009. године, престало да важи само кривично дело предвиђено у члану 20 раније цитираног Закона о спречавању насиља, а приликом обраде кривичног дела из члана. 344а КЗ, за помоћ служе све остале одредбе Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама.

Како биће основног кривичног дела из чл. 344а ст. 1. КЗ садржи елементе, као на пример, спортски терен, гледалиште, учесник спротске приредбе, спортска приредба, спортски објекат, спортски терен, то за њихово разумевање, тумачење, имају се користити све остале одредбе Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама.

Члан 20 Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама предвиђа кривично

дело насилничко понашање на спортској приредби и гласи:

„Ко у намери да изазове насиље уђе на спортски терен или уласком у спортски терен изазове насиље, физички нападне на учеснике спортске приредбе, унесе у спортски објекат или баца на спортски терен или међу гледаоце предмете, пиротехничка средства или друге експлозивне, запаљиве или штетљиве супстанце који могу да изазове телесне повреде или угрозе здравље учесника спортске приредбе или учествује у физичком обрачуна на спортској приредби”.

Закон о изменама Закона којима су одређене новчане казне за привредне преступе и прекршаје („Службени гласник” РС бр. 101 од 21.11.2006.) у чл. 5 предвиђа измене наведених износа регулисаних у Закону о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама. То значи да у поменутом Закону о изменама, кривично дело „насилничко понашање на спортској приредби и чл. 20 нису мењани ни допуњавани.

Тешкоће у пракси

Законом о изменама и допунама Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама („Службени гласник” РС бр. 90 од 1.10.2007.г.) је у чл. 7 предвиђено да се чл. 20-кривично дело насилничко понашање на спортској приредби - мења тако да гласи:

„Ко неовлашћено уђе на спортски терен или уласком на спортски терен или део гледалишта намењен противничким навијачима

изазове насиље, физички нападне или се физички обрачуна са учесницима спортске приредбе, врши одласка са спортске приредбе, унесе у спортски објекат или баца на спортски терен или међу гледаоце предмете, пиротехничка средства или друге експлозивне, запаљиве или штетљиве супстанце које могу да изазову телесне повреде или угрозе здравље учесника спортске приредбе, оштећује спортски објекат, његову опрему, уређаје и инсталације, ко својим понашањем или паролама на спортској приредби изазива националну расну и верску мржњу или нетрпеливост услед чега дође до насиља или физичког обрачуна са учесницима спортске приредбе”.

Закон о изменама и допунама Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама („Службени гласник” РС бр. 11 од 29.12.2009.г.д) не предвиђа измене и допуне претходно цитираног чл. 20 у којем је предвиђено кривично дело насилничко понашање на спортској приредби.

Ако погледамо радње извршења кривичног дела из чл. 20, очљиво је да у периоду од 2003.г. до 2007.г. основно кривично дело је „ко у намери да изазове насиље, уђе...”. То је значило да се „посебан умишљај” морао доказивати, а што је у пракси представљало одређене потешкоће.

Изменама и допунама цитираног закона из 2007.г. избачена је „намера”, већ је наведено „ко неовлашћено уђе на спортски терен...”

Ова измена, поред законодавних објашњења, има и једно логично, које се може свести на питање: шта други, осим учесника спортске приредбе, има да тражи на спортском терену. Тиме је и доказивање учињеног кривичног дела јасније и лакше.

Кривично дело из чл. 344а ст. 1. КЗ у погледу радње извршења је адекватно са изменама цитираног Закона из 2007.године, само што у садашњем КЗ-у није више предвиђена радња извршења у виду „уласка у спортски терен”.

Радње извршења кривичног дела из чл. 344а ст. 1. КЗ су алтернативно предвиђене и свако може учинити наведено кривично дело.

Примери из праксе

Када је реч о надлежности судова, Законом о изменама и допунама Закона о уређењу судова (Службени гласник РС 104/09), у чл. 4 је предвиђено да се у чл. 23 ст. 1. тачка 2. Основног закона додају и „насилничко понашање на спортској приредби”. То значи да је за поменуто кривично дело у првом степену надлежан Виши суд.

Изнећемо неколико карактеристичних примера из судске праксе:

Пресудом првостепеног суда окривљени је оглашен кривим због кривичног дела из чл. 20 ст. 1. Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама, а пресудом другостепеног суда одбијена је као неоснована жалба браниоца окривљеног, а пресуда првостепеног суда се потврђује.

Доказима изведеним на главном претресу је утврђено да је након прекида фудбалске утакмице дошло до физичког напада на судију коме је тада нанета лака телесна повреда и да је то управо извршио окривљени.

У сваком случају за квалификацију дела о одредби чл. 20 ст. 1. наведеног закона није потребно да је неком лицу нанета телесна повреда, већ је довољно да је такво лице физички нападнуто, па је у конкретном случају за постојање дела у односу на окривљеног довољно да је учествовао у физичком нападу на оштећеног, чак и под условом да у првостепеном поступку није доказано да је окривљени нанео оштећеном телесну повреду.

Међутим, из утврђеног чињеничног стања у првостепеној пресуди јасно произилази да је окривљени не само учествовао у нападима оштећеног, већ му је задао ударац услед којег је код оштећеног наступила наведена лака телесна повреда. (Пресуда Окружног суда у Суботици Кж.351/08 од 16.9.2008.год.)²

Дакле, из цитиране одлуке произилази да ако дође до физичког напада или до физичког обрачуна са учесницима спортске приредбе, није нужно и постојање лаке телесне повреде код оштећеног лица. У кривичном делу из чл. 20 и то како кривичном делу предвиђено у Закону из 2003.године, тако и оном из 2007. (а за став 1 није нужно

постојање лаких телесних повреда код оштећеног лица да би наведено кривично дело постојало, па чак и када се на спортски терен, спортски објекат унесу предмети, пиротехничка средства или друге експлозивне, запаљиве, шкодљиве супстанце) не тражи се да је услед њихове употребе настала лака телесна повреда код оштећеног лица, већ само да „исти могу да изазову телесне повреде или угрозе здравље учесника спортске приредбе”.

Заштитни објекат
Окривљени је на фудбалској утакмици, у намери да изазове насиље бацио столицу према заштитној огради, ка терену у правцу припадника жардамерије. Овакве радње су правилно квалификоване као кривично дело насилничко понашање на спортској приредби из чл. 20 ст. 1. Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама. (Пресуда Окружног суда у Београду Кж.1767/06 од 28.6.2006.г. и пресуда Другог Општинског суда у Београду К.776/05 од 21.6.2005.г.)³.

Заштитни објекат кривичног дела насилничко понашање на спортској приредби, није живот и тело појединца који присуствују спортској приредби, већ сигурност и безбедност свих учесника спортске приредбе од насиља којем би сви учесници

спортске приредбе могли бити изложени.

Утврђена чињеница да је оштећени у критичном догађају задобио лаку телесну повреду у виду посекотине у пределу чела, није од значаја за овакву одлуку другостепеног суда, јер заштитни објекат кривичног дела предвиђено у чл. 20 ст. 1. Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама није живот и тело појединаца који присуствују спортској приредби, већ је то сигурност и безбедност свих учесника спортске приредбе, заштита о насиља које би сви учесници спортске приредбе могли бити изложени, те се у том погледу ово крив. дело разликује од крив. дела против живота и тела. (Пресуда Окружног суда у Београду Кж.3401/06 од 14.2.2007. год. и пресуда Општинског суда у Обреновцу К.205/05 од 13.4.2006.год.)⁴

„Окривљени је извршио ово кривично дело- кривично дело из чл. 20 ст. 1. Закона о спречавању насиља и недолично понашање на спортским приредбама када је у току фудбалске утакмице ломио столицу и тако одломљене предмете бацао на спортски терен”. (Пресуда Окружног суда у Београду Кж.2802/05 од 10.11.2005.г. и пресуда Другог Општинског суда у Београду К.240/05 од 30.6.2005.г.)⁵.

2 Избор судске праксе бр. 12/08 стр. 37 и 38.

3 Збирка судских одлука из кривичне материје, Илија Симић стр. 66.

4 Збирка судских одлука из кривичне материје, Илија Симић стр. 237.

5 Збирка судских одлука из кривичне материје, Илија Симић стр. 204.

„Учинилац је физички напао учесника спортске приредбе на тај начин што се као тренер кошаркашког клуба који је био дисквалификован због чега је требао да напусти терен и спортску халу, вратио на терен и судију ударио столицом.

Окривљени је оглашен кривим због кривичног дела насилничко понашање на спортској приредби из чл. 20 ст. 1. Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама извршеног у стицају са кривичним делом лаке телесне повреде.

Окривљени као тренер КК за време утакмице који је играо његов тим у спортској хали због приговора судији дисквалификован, због чега је био дужан да напусти терен и салу, вратио се на терет и након краће расправе ударио столицом судију, услед чега је овај задобио лаке телесне повреде.

Овакве утврђене радње правилн су квалификоване као физички напад на учесника спортске приредбе што представља кривично дело насилничко понашање на спортској приредби из чл. 20 ст. 1. Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама. (Пресуда Окружнг суда у Београду Кж.32/06 од 31.1.2006.г. и пресуда Четвртог Општинског суда у Београду К.62/05 од 8.11.2005.год.)⁶.

Указујемо на карактеристичан садржај ове

одлуке која даје објашњење само у делу физичког напада на учесника спортске приредбе, а не и зашто је окривљени извршио у стицају и кривично дело лаке телесне повреде, а све ово ради упоређења са раније цитираном одлуком Окружног суда у Суботици.

Бакље и туча на терену „Окривљени у намери да изазвао насиље, бацио на спортски терен пиротехничко средство које може да изазове телесне повреде и угрози здравље учеснике спротске приредбе, тако што је на финалној утакмици фудбалског купа запалио и бацио бакљу на терен. (Решење Окружног суда у Београду Кж.2450/06 од 2.10.2006.г. и решење Другог Општинског суда у Београду К.1434/05 од 20.4.2006.)⁷.

У питању је судска одлука која се односи на догађај између 2003. и 2007.године, па је примењен чл. 20 Закона. из 2007. који је имао одредбу „ко у намери да изазове насиље”.

„Када окривљени на фудбалској утакмици са трибина на спортски терен баци поломљену столицу, оваквом својом радњом се недолично понашао па је тиме извршио кривично дело из чл. 20 Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама”. (Пресуда Окружног суда у Београду Кж.2325/06 од 12.9.2006.г. и пресуда Другог

Општинског суда у Београду К.1730/05 од 7.4.2006.г)⁸.

„Кривично дело насилничко понашање на спортским приредбама могу извршити и играчи на терену”.

Првостепеном пресудом више окривљених је оглашено кривим да су на спортској приредби, кошаркашкој утакмици између два кошаркашка тима, након прекида игре због прекршаја над играчем једног тима, учествовали у физичком обрачуна између играча.

Четворица окривљених су играчи једног од кошаркашких тимова који су се затекли на терену у моменту свирања прекида, док су два окривљена утрчала у терен са клупе а преостали окривљени су са трибина ушли у терен.

(Пресуда Оркужног суда у Београду Кж.2783/06 од 10.11.2006.год. и пресуда Првог Општинског су Београду К.2338/05 од 18.4.2006.год.)⁹.

Дакле, играч на терену је у смислу одредбе чл. 2 ст. 4. Закона о спречавању насиља... учесик спортске приредбе јер је присутан на спортској приредби.

Ближе објашњење играча као учесника спортске приредбе садржи следећа судска одлука:

„Извршилац кривичног дела насилничко понашање на спортској приредби из чл. 20 ст. 1. Закона о спречавању насиља

6 Интермекс-Судска пракса-комплетан текст судске одлуке.

7 Интермекс-Судска пракса-комплетан текст судске одлуке.

8 Интермекс-Судска пракса-комплетан текст судске одлуке.

9 Интермекс-Судска пракса-комплетан текст судске одлуке.

и недоличног понашања на спортској приредби може бити и активни учесник-играч спортске приредбе”.

Преиначење пресуде

Пресудом првостепеног суда окривљени су оглашени кривим због наведеног кривичног дела, а пресудом другостепеног суда преиначена је првостепена пресуда у делу одлуке о казнама. У осталим деловима жалба окривљених се одбија као неоснована. Правилном оценом одбране окривљених и свих изведених доказа несумњиво произилази да су окривљени као играчи ФК... у време и на месту означеном у изреци пресуде изазвали насиље на тај начин што је окривљени после досуђеног пенала за противничку екипу, физички напао главног судију и ударио га руком у предео леђа псујући му мајку, после чега је другоокривљени главног судију лоптом гађао у главу. Овакво чињенично стање је несумњиво утврђено из исказа сведока-главног судије на утакмици, као и сведока који је помоћник главног судије, а такође и из записника и извештаја званичних лица фудбалског савеза са поменуте утакмице. Правилно је првостепени суд радње окривљених квалификовао по чл. 20 ст. 1. поменутог закона у чему су дати потпуни и јасни разлози, па су наводи у жалби неосновани. Навод жалбе бран. окривљених да извршилац овог крив. дела не може бити играч-учесник спортске приредбе, већ само гледалац или неко треће лице је неоснован, собзиром да се као извршилац овог кривичног дела могу појавити сви они који на спортским приредбама

изазивају насиље, физички нападају или обрачунавају се са учесницима спортских приредби. Дакле, извршилац кривичног дела може бити и активни учесник-играч фудбалске утакмице који учини радњу која је прописана као ово кривично дело. (Пресуда Општинског суда у Чачку К.264/06 од 31.12.2007. год. и пресуда Окружног суда у Чачку Кж.137/08 од 19.3.2008.год.)¹⁰

„Свака кривично правна радња побројана у опису кривичног дела треба да буде извршена у намери да се изазове насиље”.

Биће кривичног дела из чл. 20 ст. 1. Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спротским приредбама састоји се из више алтернативно прописаних кривично правних радњи, које учинилац мора учинити као припадник групе, али све алтернативно прописане радње извршења као објективни елементи овог кривичног дела морају бити од стране учиниоца извршене у намери да изазову насиље. Намера учиниоца да изазове насиље као субјективни елеманат бића овог кривичног дела изричито је прописана одредба чл. 20 овог Закона, а произилази и из разлога доношења закона јер заштитни објекат овог кривичног дела није живот и тело појединца који присуствује спротској приредби, већ је то сигурност и безбедност свих учесника спортске приредбе од насиља којим би сви учесници спортске приредбе могли бити

изложени те се у том погледу ово кривично дело разликује од кривичних дела против живота и тела.

(Решење Окружног суда у Београду Кж.2755/06 од 28.2.2007.г.)¹¹.

Ова одлука објашњава „намеру” као битан елеманат кривичног дела који је постојао до измене закона из 2007.год. као и појам заштитног објекта тога кривичног дела.

Неправилан став суда

„Жалбом јавног тужиоца се посебно истиче да из садржине изведених доказа произилази да је окривљени критичном приликом учествовао у физичком обрачуна на спортској приредби што иначе не спори ни окривљени као и други саслушани сведоци, па је остало нејасно из којих разлога првостепени суд ту одлучну чињеницу не узима као доказану, а иста је сасвим довољна за постојање предметног кривичног дела из акта јавне оптужице.

Према наложењу Окружног суда за квалификацију кривичног дела из чл. 20 ст. 1. Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама, није нужно и неопходно да је неком лицу нанета телесна повреда, већ је довољно да је такво лице физички нападнуто, па је у конкретном случају за постојање дела у односу на окривљеног сасвим довољна чињеница да је исти критичном приликом као учесник у спротској приредби учествовао

¹⁰Судска пракса бр. 2/09 стр. 17.

¹¹Параграф-судске одлуке.

у физичком обрачуна, чак и у ситуацији када није доказано да је окривљени оштећеном нанео описану лаку телесну повреду”. (Решење Окружног суда у Суботици Кж.622/08 од 6.2.2009.год.)¹².

Из ове одлуке произилази неправилан став првостепеног суда, да иако је дошло до физичког обрачуна са учесником спортске приредбе, а није дошло до наношења телесних повреда, тада није доказано да је окривљени извршио наведено кривично дело.

Чачански случајеви

Навешћемо неколико карактеристичних случајева Вишег суда у Чачку (одлуке тога суда нису објављене или је поступак у току).

Пресудом Вишег суда у Чачку К.8/10 од 20.7.2010. год. двојица окривљених су применом чл. 355 тачка 1. ЗКП ослобођени од оптужбе да су извршили кривично дело насилничко понашање на спортској приредби из чл. 20 ст. 1. Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама¹³.

У изреци наведене пресуде је наведено да је са клупе резервних играча устао првоокривљени као резервни голман, ушао на спортски терен и физички напао првог помоћног судију на тај начин што га је повукао за дрес у пределу груди, а другоокривљени је физички напао другог помоћног судију

на тај начин што га је повукао руком за дрес са леђа и исти растегао.

У образложењу пресуде је наведено да предузетим радњама од стране окривљених исти нису изазвали насиље, нити се таква реакције може подвести под физички напад на учесника спортске приредбе, односно учествовање у физичком обрачуна на спортској приредби, већ се ради о једној импулсивној реакцији оптужених на по њима неправилну одлуку судије. Осим тога, наводи се у пресуди, није наступила забрањена последица, јер не постоји ни противправност дела у смислу да је друштвено опасно собзиром да је за такво понашање предвиђено дисциплинско кажњавање.

Наравно, жалбу је изјавило Више јавно тужилаштво у Чачку због повреде кривичног закона из чл. 369 тачка 3. ЗКП и битне повреде одредаба кривичног поступка из чл. 368 ст. 1. тачка 1. ЗКП.

Иако се ради о неправноснажној пресуди коју не треба коментарисати, поставља се озбиљно питање: да ли је првостепени суд правилно схватио појам и значај „физичког обрачуна” као елеменат кривичног дела који се окривљенима ставља на терет”.

Пресудом Вишег суда у Чачку К.9/10 од 1.4.2010.год. првоокривљени је оглашен кривим због кривичног дела из чл. 20 ст. 1. цитираног закона, јер је физички напао учесника спортске приредбе, играча противничког тима, тако што га је ударио затвореном шаком у предео главе наносећи му лаке телесне повреде...,

а другоокривљени је због незадовољства судијском одлуком истога грубо одгурнуо од себе, гађао га пластичном флашом а потом пришао оштећеном и поцепао му џеп на судским дресу и поцепао црвени картон, након чега је утакмица прекинута, чиме је такође извршио крив. дело из чл. 20 Закона о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама.14

Против наведене пресуде Виши јавни тужилац је изјавио жалбу због одлуке о кривичној санкцији.

Дакле, овде је реч о физичком нападу на учесника спортске приредбе па и уз наношење лакших телесних повреда, а ради се о једном кривичном делу из чл. 20 Закона о спречавању насиља...

„Имунитет”

Пресудом Вишег суда у Чачку К.5/10 од 23.4.2010.год. окривљени је оглашен кривим због кривичног дела из чл. 20 Закона о спречавању..., а у изреци је наведено да је као играч фудбалског клуба напао главног фудбалског судију, тако што му је упутио уврељиве речи.... због чега му је оштећени-фудбалски судија досудио црвени картон, након чега је оштећеном задао ударац отвореном шаком у предео главе са леве стране када су пришли остали играчи ради спречавања даљег сукоба¹⁵

¹² Параграф-судске одлуке

¹³ Неправноснажна пресуда Вишег суда у Чачку К.8/10 од 20.7.2010.год.-писарница Вишег јавног тужилаштва у Чачку.

¹⁴ Неправноснажна пресуда Вишег суда у Чачку К.9/10 од 1.4.2010.год.писарница Вишег јавног тужилаштва у Чачку.

¹⁵ Неправноснажна пресуда Вишег суда у Чачку К.5/10 од 23.4.2010.год., писарница Вишег јавног тужилаштва у Чачку.

Против наведене пресуде жалбу ја изјавио бранилац окривљеног, а у истој је наведено између осталог да „према правном схватању браниоца окривљеног, окривљени није лице које је могло бити извршилац овог кривичног дела с обзиром да је и он као и главни судија учесник спортске приредбе а ово кривично дело може извршити само неко од лица која нису учесници спортске приредбе.

Дакле, у овом случају бранилац окривљеног истиче да окривљени као играч је учесник спортске приредбе, али у таквом статусу не може одговарати за кривично дело за које је оглашен кривим.

Пресудом Вишег суда у Чачку К.12/10 од 26.7.2010.год. окривљени је оглашен кривим због кривичног дела из чл. 20 ст. 1. Закона о спречавању насиља...У изреци је наведено да је као играч фудбалског клуба ухватио фудбалског судију-оштећеног рукама за ревере од дреса гурао га, претећи му да ће га изударати, а након што му је главни судија показао црвени картон, пришао је и оштећеном-главном судији ухватио га за дрес и гурао га на ограду уз аут линију и није хтео у року од 5 минута да напусти фудбалски терен, па је утакмица прекинута.¹⁶

Против наведене пресуде бранилац окривљеног је изјавио

жалбу због одлуке о кривичној санкцији.

Пресудом Вишег суда у Чачку К.14/10 од 6.4.2010.год.(која је правноснажна), окривљени је оглашен кривим због кривичног дела насилничко понашање на спортској приредби из чл. 344а ст. 1. КЗ, а у изреци је наведено што се физички обрачунавао са главним судијом... на тај начин што му је задао два ударца у предео груди, због чега му је оштећени досудио црвени картон и упутио га према клупи делегата након чега је окривљени пришао оштећеном са леђа и задао му ударац ногом у предео задњице када је интервенисала лекарска служба која је оптуженог удаљила¹⁷.

Играч са петардама
Пресудом Вишег суда у Чачку К.32/10 од 24.8.2010.г. (која је правноснажна) окривљени је оглашен кривим због кривичног дела з чл. 20 ст. 1. Закона о спречавању насиља... У изреци је наведено да је спортски терен унео пиротехничка средства и то 100 комада петарди увезаних и упакованих у целофан као један нож на отварање-тзв. лептир који је држао у свом ранцу док је трајала наведена фудбалска утакмица¹⁸.

Треба додати да је Законом о изменама и допунама кривичног законика („Службени гласник” РС бр.

111 од 29.12.2009.год.) у чл. 3 наведено да се после чл. 89а КЗ додаје нови члан 89б и наслов „забрана присуствовања одређеним спортским приредбама”. Дакле, ради се о новој мери безбедности а чија сврха је и обухваћена чланом 78 КЗ.

Када је реч о примени и изрицању поменуте мере безбедности треба применити одредбу чл. 78 КЗ. То то значи да има места изрицању исте ради отклањања стања или услови који могу бити од утицаја да учинилац у будуће не врши кривична дела, као и одредбу чл. 89б ст. 1. КЗ која се односи на заштиту опште безбедности.

Иначе, наведена мера безбедности се може изрећи учиниоцу сваког кривичног дела, али уз остварење услова да је потребно ради заштите опште безбедности, а што се мора утврђивати у сваком конкретном случају.

¹⁶Неправноснажна пресуда Вишег суда у Чачку К.12/10 од 26.7.2010.год., писарница Вишег јавног тужилаштва у Чачку.

¹⁷Правноснажна пресуда Вишег суда у Чачку К.14/10 од 6.4.2010.год., архива Вишег јавног тужилаштва у Чачку.

¹⁸Правноснажна пресуда Вишег суда у Чачку К.32/10 од 24.8.2010.год., архива Вишег јавног тужилаштва у Чачку.

Да ли је Србији клиничка судска

Др ЂОРЂЕ АЛЕМПИЈЕВИЋ,
Институт за судску медицину
„Милован Миловановић” у Београду

Према резултатима истраживања у београдском Ургентном центру, произилази да медицинска документација о телесним повредама није задовољавајућег квалитета у погледу одлучних чињеница за утврђивање механизма настанка телесних повреда

Доктори медицине који пружају здравствену заштиту, тј. лече пацијенте, пре свега су фокусирани да, у складу са својим специјалистичким знањима утврде природу оштећења здравља (повреду и/или обољење) и да у складу с тим предузму најефикасније мере лечења. Реч је о свим оним докторима медицине који раде у различитим здравственим организацијама – од домова здравља до клиничких центара, и у приватној пракси. Ови лекари свакодневно прегледају већи број пацијената који су повреде задобили као жртве извршења неког кривичног дела. Интересантно је напоменути да медицинска документација коју сачињавају ови лекари, касније, у току вођења кривичног поступка, практично представља једини медицински доказ о телесним повредама. Та медицинска

документација је полазна и најчешће једина основа за медицинска вештачења која се током судских поступака изводе. Остаје нам да се запитамо: да ли је медицинска документација о којој смо до сада говорили квалитетна, односно, да ли садржи све оне податке које је лекар који је прегледао повређену особу могао да уочи и забележи?

Истраживање

Уместо одговора на питање навешћу Вам резултате истраживања које сам са својим студентима извршио пре неколико година у Ургентном центру Клиничког центра Србије у Београду. Почетна идеја за истраживање проистекла је из савремене (судско)медицинске литературе у којој се све чешће указује на то да лекари – клиничари, дакле сви они који немају формално судскомедицинско образовање, у својим извештајима углавном неадекватно описују телесне повреде пацијената. Ако овај проблем постоји у развијенијим земљама од наше, немамо разлога да сумњамо да је у нас ситуација другачија. Како бисмо проверили стање у пракси приступили смо

потребна ли медицинска?

поменутом истраживању анализирајући специјалистичке лекарске извештаје за амбулантно прегледану децу. У питању су била повређена деца чије повређивање није било узорковано саобраћајним незгодама, већ на друге начине. Иако свесни правне дефиниције појма детета, ми смо се у нашем истраживању фокусирали на добне групе одојчади, мале и предшколске деце, дакле временски период од рођења детата закључно са седмом годином живота. Деца овог животног доба су у највећем ризику од злостављања и занемаривања, укључујући и физичко злостављање које може резултирати настанком различитих видова телесних повреда. Анализирано је укупно 225 специјалистичких извештаја неурохирурга за децу која су прегледана током шест месеци. За евалуацију су коришћени судскомедицински критеријуми (стандарди) за описивање телесних повреда који укључују: прецизну локализацију, облик и величину повреде и њене карактеристике у складу са врстом повреде – код нпр. крвних подлива коже боју, код

раздерина изглед околине ране, дубину...

Пропусти у извештајима

Упоређујући записано са стандардима утврдили смо да се у више од половине прегледане деце (133) на основу описа у медицинској документацији, осим чињенице да је нека повреда главе постојала, није могао извести закључак о механизму повређивања. Посебно су проблематични случајеви у којима је, на пример, описано постојање отока, који сам за себе не мора представљати знак повређивања, затим када је наведена само „болна осетљивост” која представља субјективни симптом а не објективни знак повређивања, као и извештаји у којима нису наведени било какви описи повреда. Величина констатованих повреда забележена је тек у нешто мање од 15% прегледане деце, а облик повреде, који је некада у јасној корелацији са карактеристикама повредног оруђа, евидентиран је у занемарљивих 0,9% – код два детета од 225 прегледаних. Када су старије особе у питању, квалитет

медицинске документације такође није задовољавајући. До оваквог закључка дошли смо на основу анализе 1.047 специјалистичких извештаја неурохирурга из Ургетног центра у Београду. Узорак овог истраживања чинили су искључиво пацијенти који су навели да су повређени „у тучи”, или од стране другог лица. Другим речима, лекари који су вршили ове прегледе могли су претпоставити са великом вероватноћом да ће догађаји у којима су њихови пацијенти повређени постати предмет кривично-правног интересовања и поступања. Самим тим, реално је очекивати да ће степен посвећености описивању и документовању телесних повреда бити већи у поређењу са случајевима који искључују кривичну одговорност, (на пример, падови и слично). Упркос наведеном, као и чињеници да је више од половине (53%) свих констатованих повреда било у пределу лица, дакле јасно видљиво и лако доступно прегледу, у 115 случајева (11%) није сачињен било какав опис повреда, а подаци о величини и облику повреде изостављени су у већини лекарских извештаја.

Недовољан ниво знања

Закључујући на основу претходно изложених резултата истраживања произилази да медицинска документација о телесним повредама није задовољавајућег квалитета у погледу одлучних чињеница за утврђивање механизма настанка телесних повреда, а неретко и других аспеката претрпљених повреда – броја, прецизне локализације, међусобних односа, па чак и саме врсте повреде. Слични проблеми присутни су у медицинској пракси других земаља.

Узроци ових проблема су вишеструки. Наиме, потребно је имати у виду да лекари – клиничари различитих специјалности пре свега свој рад фокусирају на лечење пацијента. Дакле, главна пажња посвећена је спасавању живота пацијента и/или умањењу последица повреда. Ови лекари су свакодневно оптерећени великим бројем пацијената, што им свакако оставља мање времена за послове који нису најнужније садржани у поступцима лечења које предузимају.

Дакле, лекарима – клиничарима није на располагању довољно за детаљно описивање телесних повреда које, на крају крајева, није ни нужно за поступке лечења које они предузимају, али је, као што смо видели, од огромног значаја за поступак (судско)медицинског вештачења који може уследити. На почетку не треба губити из вида да лекари – клиничари по правилу немају потребан ниво судскомедицинског знања и вештина, што такође додатно утиче на квалитет

документовања и описа телесних повреда. Да не би звучало претенциозно, на овом месту морам указати на то да, наравно, специјалиста судске медицине нема специјалистичка знања и вештине, на пример, хирурга, ортопеда или специјалисте било које друге медицинске гране. У сваком случају, нужно је да имамо у виду да је, због напретка медицинске науке и технологије, рад у медицини постао високо специјализован. С друге стране, ако као лекари посматрамо процес лечења пацијента, онда је наш императив да учинимо најбоље за пацијента. У анализираним примерима не доводимо у питање то да су повређени добили адекватну специјалистичку лекарску помоћ, али свакако нису добили најбољу документацију о претпљеним телесним повредама. Како је тај проблем могао бити решен? На који начин је здравствена служба могла учинити да се телесне повреде дијагностикују и документују на начин који ће пацијентима омогућити да касније, уколико дође до судског поступка, начин њиховог повређивања буде адекватно сагледан у процесу (судско)медицинског вештачења?

Наука у служби суда

У пракси се често срећемо са различитим терминима – судска медицина, форензичка патологија и форензичка медицина, који се мање – више користе за именовање медицинске дисциплине која у основи подразумева примену знања и принципа медицинске науке за потребе суда. Уобичајено је да је

судскомедицинска делатности везана за истраге смртних случајева, ради утврђивања узрока смрти и механизма повређивања. На нашим просторима појам „клиничка судска медицина” није широко прихваћен и ређе је у употреби. А клиничка судска медицина је грана медицине специфично намењена брзи о пацијенту када она, поред медицинског укључује и правни аспект. Такође, клиничку судску медицину можемо посматрати као примену судскомедицинских (форензичких) знања и вештина на клиничке пацијенте.

Већина ових особа, попут пацијената обухваћених нашим истраживањем чије смо резултате претходно саопштили, жртве су насиља, злостављања и других облика повређивања. У нашој средини се о клиничкој судској медицини на савремени начин говори тек од недавно иако се је ова делатност у Институту за судску медицину у Нишу развијена пре тридесетак година, док је у Институту за судску медицину „Милован Миловановић”, на Медицинском факултету у Београду амбуланга за клиничке судскомедицинске прегледе формирана 2004. године.

У појединим земљама (као на пример у Великој Британији, Аустралији, појединим деловима Немачке и другим), специјалисти за (клиничку)судску медицину систематски су укључени у истраге које спроводе полиција и правосудни органи у вези са извршеним кривичним делима која за последицу имају телесно повређивање. На овај

начин, жртве кривичних дела бивају прегледане по унапред дефинисаном и утврђеном протоколу, једнообразно што гарантује одговарајући ниво квалитета медицинских извештаја о телесним повредама. Савремени стандард за документовање телесних повреда укључује и фотографисање телесних повреда. На овај начин омогућава се накнадна провера писаних налаза и на основу њих датих мишљења чиме се на адекватан начин може испитивати основаност сумње да су налази погрешни или лажни. Лекари који врше ове прегледе – специјалисти судске медицине поред принципа и начела своје струке врло добро познају и етичке и правне обавезе према пацијенту, укључујући, на пример, информисани пристанак за преглед, обавезу пријављивања извршеног кривичног дела и слично. Институције у којима су ови лекари запослени поседују одговарајуће техничке и друге могућности за изузимање и обезбеђивање трагова приликом прегледа, као што је узимање поднокатног садржаја, различитих брисева и друго.

Такође, саставни део протокола за клинички судскомедицински преглед је обезбеђивање биолошког материјала (најчешће узорака крви и мокраће) за хемијско-токсиколошке анализе. Опште је познато да алкохол и друге психоактивне супстанце, чијем утицају могу бити изложен извршиоци и/или жртва, имају велики допринос у настанку интерперсоналног насиља.

Недовољна едукација правника

У протеклих пет – шест година наша искуства у клиничком судскомедицинском раду стицали смо на нешто мање од 100 прегледаних случајева годишње. Међутим, упркос већем броју директних контаката са Полицијском управом за Град Београд и са бившим Окружним јавним тужилаштвом у Београду и подручним општинским јавним тужилаштвима, нисмо успели у намери да, попут неких земаља које смо овде навели као пример, исходимо укључивање клиничког судскомедицинског прегледа жртви, али и извршилаца кривичних дела са елементима насиља и телесним повредама у рутинску праксу ране фазе истраге и обезбеђивања доказа.

Разлози који су се углавном чули финансијске су природе и своде се на питање: ко ће да сноси трошкове ових прегледа који у пракси, како је до сада конципирана, не постоје?

Искуства других земаља управо су показала супротно – да се адекватним дијагностиковањем и документовањем телесних повреда у раној фази, непосредно након повређивања, односно извршеног кривичног дела, дакле благовременим обезбеђењем доказа, управо смањују укупни трошкови вођења судског поступка јер се по правилу избегавају понављана медицинска вештачења телесних повреда, усаглашавање вештака и евентуално укидање судске одлуке због противуречних ставова медицинских вештачења. Разлози за непрепознавање

значаја клиничке судске медицине могу се тражити и у недовољној едукацији студената права – будућих тужилаца, судија и адвоката. Већина наставних програма на домаћим и правним факултетима у иностранству не дају студентима довољно информација о судској, па самим тим ни о клиничкој судској медицини.

Такође, стиче се утисак да и у току даљег стручног усавршавања правника нема довољно систематске обуке и припреме који би омогућили да се критички испитују вештаци (клиничке) судске медицине, већ да се ове информације и знања често преносе од старијих колега или прикупљају из различитих књига које често могу бити застареле.

На овај начин налази и мишљења вештака (клиничке) судске медицине не доводе се у сумњу и не проверавају у довољној мери пред судом што би недвосмислено довело до побољшања њиховог квалитета.

Остаје нам да се надамо да ће у предстојећим реформама кривичног поступка које предвиђа још директније укључивање тужилаца у сам преткривични поступак и истрагу, клиничка судска медицина добити заслужено место.

Само на тај начин, раним обезбеђивањем квалитетних и проверљивих медицинских доказа о повређивању, могуће је, уз остале доказе, ваљано оценити околности неког догађаја и дати му адекватну правну квалификацију.

Улога тужиоца у примени о признању кривице

Компликовану процедуру коју налаже Обавезно упутство о примени и закључењу Споразума о признању кривице требало би упростити

БРАНИСЛАВА ИНИЋ-ЈАШАРЕВИЋ,
заменик Апелационог јавног
тужиоца у Новом Саду

У погледу примене одредаба Законика о кривичном поступку које се односе на споразумом о признању кривице, пракса је готово непостојећа. Циљ овог рада је да укаже шта је основни циљ увођења овог правног института у наш правни систем и како тужилаштво може и треба да да најбољи допринос да се тај циљ и оствари. Правилна примена законских одредаба које регулишу закључење споразума о признању кривице (чл. 282а – чл. 282д Законика о кривичном поступку) у директној је вези са неопходношћу побољшања ефикасности и економичности рада правосуђа у целини.

Пошто су одредбе о споразуму о признању кривице примењиве на сва кривична дела за која је забрањена казна затвора до 12 година, делотворно је средство за упадљив помак на том плану. Мада је већ на први поглед јасно да се односи на сва кривична дела из надлежности основних судова, споразум може имати широку примену и у погледу кривичних дела из надлежности виших судова. Јер, за чак 49 кривичних дела из надлежности виших судова, ван групе кривичних дела против војске, Кривични законик РС забрањује казном затвора до 12 година. Законске одредбе о споразуму о признању кривице, заправо, установљавају један специјални мини-кривични поступак, са материјалноправним одредбама, као заокружену целину (од иницијативе до судске одлуке поводом закљученог споразума), унутар којег се примењују сви битни институти материјалног и процесног кривичног права. Примена овог института тек треба да добије на практичном значају.

ени споразума

Дефиниција споразума о признању кривице

Не постоји законска дефиниција. Међутим, из јасних законских формулација лако је извести закључак да споразум о признању кривице представља сагласност, односно воља јавног тужиоца и окривљеног (и његовог браниоца), дата у писаној форми, која подлеже судској верификацији и подразумева да окривљени озбиљно, слободно и потпуно признаје кривицу за једно или више кривичних дела која му се стављају на терет у фази истраге или оптужења, закључно са првим рочиштем за главни претрес, а јавни тужилац пристаје на давање одређених уступака окривљеном као што је кривична санкција у складу са блажом казненом политиком од судске за кривична дела из споразума, евентуално-одустанак од кривичног гоњења за поједина кривична дела и друге законом предвиђене уступке.

Предности и лимити Споразума

Предности са аспекта друштвене заједнице огледају су у:

- бржем и ефикаснијем решавању кривичних предмета

- економичнијем раду на кривичним предметима
- могућностима ефикаснијег организовања рада у правосуђу

Предности са тужилачког аспекта су конкретније, и са аспекта законодавца требало би да буду:

- извесност да ће окривљени бити оглашен кривим
- мимоилази се саслушавање сведока, вештачења и извођење других доказа
- сарадња са окривљеним
- кратко трајање рада на предмету, уз мањи свеукупан напор
- могућност ефикаснијег организовања рада у тужилаштву

Сходно законским одредбама, нема сметњи за извесну сарадњу између тужилаштва и окривљеног у виду пружања информација окривљеног тужилаштву у оквиру његових сазнања у вези и са другим кривичним делима и уопште информација од значаја за тужилаштво у оквиру „других услова” како то Закон каже, а о којима се може преговарати и постићи споразум. Наиме, у члану 282а ст. 2. стоји: „Када се упути предлог из ст. 1. овог члана, странке и

бранилац могу преговарати о условима признања кривице за кривично дело, односно кривична дела која се окривљеном стављају на терет”, а у члану 282б се наводи као **један од услова за ублажавање казне окривљеном** – могућност спречавања, доказивања и откривања других кривичних дела за тужилаштво, путем закључења споразума (дакле, путем информација добијених кроз сарадњу са окривљеним).

Предности окривљеног

- брзо решавање предмета
- извесност исхода
- могућност преговарања и блажег санкционисања
- могућност одустанка тужилаштва због неких кривичних дела
- мање стресно од судског поступка
- значајно смањење трошкова
- заштита сведока

Предности оштећеног

Појачана ефикасност рада правосудних органа овде видно долази до изражаја:

- брже и извесније остварење имовинскоправног захтева
- брже задовољење правде уопште (у многим случајевима)

општењени није заинтересован за накнаду штете, али је заинтересован за кривични прогон)

Ограњичења

Наравно, постоје и ограничења код примене овог института, а нека су видљива и на први поглед:

- немогућност креирања општрије казнене политике
- незадовољство јавности због благе казнене политике

Лимити тужилаштва

Ионако блага казнена политика судова са преовлађујућом условном осудом, високим процентом ублажених казни и казни близу посебног законског минимума, значајно сужава простор деловања јавног тужиоца у овом домену, или ту могућност чак практично искључује.

Иако је законска интенција таква да примена овог института мора да поједностави рад судова а и тужилаштва, чини се да **обавезно упутство** Републичког јавног тужилаштва са обрасцима о примени и закључењу споразума о признању кривице од 22.10.2009. године, рад тужилаштва по том питању чини веома захтевним. То би могло негативно да утиче на одлуку носилаца јавнотужилачких функција о обиму примене тих законских одредаба (мишљење је практичара да је „босански споразум” једноставнији).

Лимити окривљеног

Са аспекта окривљеног ограничење се састоји у немогућности покушаја исходовања ослобађајуће или одбијајуће пресуде, односно

обуставе поступка, за кривично дело које признаје и обухваћено је споразумом.

Лимити оштећеног

Значајно ограничење за оштећеног јесте законска немогућност да предузмете кривичног гоњења од стране оштећеног (чл. 61. ЗКП) за кривична дела од чијег гоњења јавни тужилац одустаје, као уступак окривљеног за признање другог кривичног дела, обухваћеног Споразумом.

Закључење уговора и улога тужиоца

Јавни тужилац има право иницијативе – предлагања закључења споразума окривљеном. Јавном тужиоцу се и упућује таква иницијатива када потиче од окривљеног (и његовог браниоца). Иницијатива се даје у писаној форми.

Јавни тужилац активно учествује у преговарању – поставља услове и анализира услове супротне стране. Тужилац нарочито анализира: тежину и друштвену опасност кривичног дела, могућу судску санкцију у конкретном случају, вероватноћу успеха на суђењу, интересе оштећених, самокритичност окривљеног и његову истинску спремност да сноси последице због почињеног кривичног дела. Од изузетног је значаја приступ закључењу споразума у духу афирмације начела правичности и постизања добити за обе стране. Ништа мање значајно је и то да окривљени са разумевањем и поверењем прати поступак и у њему учествује, с обзиром на необавезно присуство и учешће браниоца у овој фази.

Услови дати у понуди – иницијативи не везују ниједну страну и током преговарања могу се мењати у циљу постизања споразума који је прихватљив за обе стране.

Споразум обавезно садржи:

- потпуно признање кривице за одређено кривично дело
- сагласност о врсти и висини санкције. (Санкција, по правилу, не може бити испод законског минимума за кривично дело које се окривљеном ставља на терет, али је изузетно могућа и блажа казна у границама прописаним у чл. 57. Кривичног законика РС, и то када је то очигледно оправдано значајем признања окривљеног за разјашњење кривичног дела које се окривљеном ставља на терет; чије би доказивање било без таквог признања врло отежано или онемогућено, односно у сврху спречавања, доказивања и откривања других кривичних дела, односно због постојања нарочито олакшавајућих околности из чл. 54. ст. 2. Кривичног законика РС)
- део о одустајању јавног тужиоца од кривичног гоњења због одређеног кривичног дела окривљеног ако су се о томе сагласили,
- о трошковима кривичног гоњења
- о имовинскоправном захтеву (Споразумом о признању кривице не смеју бити повређена права оштећеног (чл. 280в ст. 8. тач. 5 ЗКП), а оштећени има право жалбе на судско решење о усвајању споразума (282г ст. 2); сарадња између тужилаштва и оштећеног је неопходна, као и примена одредаба

из Закона о облигационим односима, од стране тужилаштва, као што то, иначе, чини парнични суд, по питању накнаде материјалне и нематеријалне штете)

- о одрицању странака и браниоца од права на жалбу против одлуке суда донесене на основу споразума о признању кривице, када је суд у потпуности прихватио споразум;

Споразум може да садржи и:

- обавезу окривљеног да испуни обавезе из чл. 236. ст. 1. ЗКП под условом да је, с обзиром на природу обавеза могуће да их окривљени испуни или започне са испуњавањем до подношења споразума о признању кривице суду
- обавезу окривљеног да врати имовинску корист стечену извршењем кривичног дела односно да врати предмет кривичног дела.

Ако је Споразум закључен пре подизања оптужнице, подноси се председнику већа из чл. 24. ст. 6. ЗКП, а ако је оптужница подигнута – председнику судећег већа.

Судска верификација споразума

Суд заказује јавно рочиште (јавност се може искључити само из законских разлога) и поставља браниоца по службеној дужности ако га окривљени није ангажовао.

Рочишту присуствују окривљени, бранилац и јавни тужилац, а обавештавају се оштећени и његов пуномоћник.

Ако уредно позвани јавни тужилац не приступи, рочиште се одржава, а о неприступању обавештава непосредно виши јавни тужилац.

Суд ће решењем одбацити споразум:

- ако је поднет након окончања првог рочишта за главни претрес

- ако на рочиште није приступио уредно позвани окривљени
Жалба није дозвољена.

Суд ће решењем усвојити споразум о признању кривице и донети одлуку која одговара садржини тог споразума ако утврди:

- да је окривљени свесно, добровољно и без заблуде о битним чињеницама и околностима признао кривично дело из споразума
- да је окривљени свестан свих последица – посебно да се одрекао права на суђење и улагање жалбе на против одлуке суда донете на основу споразума
- да је споразум у целини закључен по закону
- да постоје и други докази који поткрепљују признање окривљеног
- да споразумом нису повређена права оштећеног и да он није противан разлозима правичности.

Право жалбе имају оштећени и његов пуномоћник. О жалби одлучује веће из чл. 24. ст. 6. ЗКП и на то решење жалба није дозвољена.

Суд ће решењем одбити споразум о признању кривице када нађе:

- да није задовољен неки од законских услова неопходан за усвајање Споразума
- када кривична санкција утврђена споразумом очигледно не одговара тежини кривичног дела

Право жалбе имају окривљени, тужилац и бранилац. О жалби одлучује

веће из чл. 24. ст. 6. ЗКП и на то решење жалба није дозвољена. Признање из споразума не може бити доказ у кривичном поступку.

Када решење о усвајању споразума постане правоснажно, сматра се саставним делом оптужнице, а ако оптужница у том моменту још није подигнута, јавни тужилац има рок од три дана да то учини. Потом председник већа без одлагања доноси пресуду којом окривљеног оглашава кривим и изриче му санкције из споразума, а у погледу кривичних дела поводом којих је јавно тужилаштво одустало од кривичног гоњења – одбијајућу пресуду, с тим што оштећени нема право предузимања кривичног гоњења против окривљеног.

Обавезно упутство

У циљу законите и једнообразне примене законских одредаба у вези са овом материјом, Републичко јавно тужилаштво је 22. октобра 2009. године донело Обавезно упутство о примени и закључењу споразума о признању кривице.

У оквиру законских одредаба разликују се фазе предлагања, преговарања, закључења Споразума и поступак пред надлежним судом (судска оцена Споразума).

Упутство регулише поступак тужиоца у прве три фазе, као фазе са активном улогом јавног тужиоца.

Упутство указује да законодавац користи термин окривљени, иако он није збирни назив и за осумњиченог, указујући тиме, на неки начин, да би се споразум могао и шире примењивати,

и у фази поступка у којој још нема окривљеног него постоји само осумњичени (дакле, и у преткривичном поступку).

Упутством се указује да су овлашћени субјекти за предлагање и преговарање о закључењу Споразума – јавни тужилац, окривљени и његов изабрани или постављени бранилац, а само закључење је могуће само између јавног тужиоца и окривљеног. Међутим, изгледа да је при садашњем законском решењу заправо немогуће постојање тзв. постављеног браниоца у овој фази. То је зато што нико није овлашћен да га у овој фази поступка – постави. Као прво, одбрана у тој фази није обавезна, што сматрамо да је приличан пропуст који ће морати да буде исправљен. Друго, нема ко ни да га постави, јер тужилаштво за то нема правни основ нити буџетска средства из којих би исплатио рад тог браниоца пред тужилаштвом. Ако, којим случајем, у том моменту, окривљени има постављеног браниоца од стране суда у вези са истрагом која је у току и где је одбрана обавезна, тај бранилац не би као такав могао бити коришћен пред тужилаштвом, јер га суд није поставио за рад у другом поступку и пред другим органом, нити би му за такав рад платио, него само за рад у конкретном судском предмету. Упутством се забрањује утврђење постојања нарочито олакшавајућих околности код лица-повратника и у том смислу примена законских одредаба о ублажавању казне у споразуму о признању кривице.

Компликована процедура

Упутство носиоце јавнотужилачких функција обавезује на низ поступака и корака поводом примене законских одредаба о споразуму о признању кривице:

- подношење или/и пријем предлога од супротне стране за закључење споразума о признању кривице
- разматрање свих битних околности пре подношења предлога или одмах по пријему, од значаја за закључење споразума
- прибављање извештаја из Казнене и Прекршајне евиденције и Централне евиденције РЈТ и података о имовини окривљеног из Пореске управе (ако долази у обзир изрицање новчане казне)
- сачињење анализе правоснажних пресуда суда пред којим поступа, по питању кривичних санкција, за сва кривична дела из своје надлежности и периодично ажурирање те анализе
- детаљно давање поука окривљеном, у складу са Законом и Упутством
- сачињење записника о преговарању
- сачињење записника о признању кривице
- сачињење споразума о признању кривице
- сачињење службене белешке о околностима којима се руководио код утврђивања кривичне санкције
- квалитетно и благовремено контактирање са оштећеним, да би се отклонио сваки ризик од могућности да права оштећеног буду повређена
- примена одредаба Закона о облигационим односима у погледу имовинскоправног

захтева оштећеног и у погледу накнаде материјалне и нематеријале штете поступање као што то чини парнични суд

- у случају саглашавања са окривљеним у погледу неких обавеза (чл. 236. ст. 1. ЗКП), прибављање доказа да је окривљени те обавезе извршио или макар започео са извршењем
- сачињење службене белешке о разлозима одустанка од предлога за закључење Споразума током преговарања, када пред два сведока уништава записник о признању кривице
- достављање списка на разматрање од стране заменика – јавном тужиоцу, а од стране јавног тужиоца – непосредно вишем јавном тужиоцу, а у току поступка преговарања пре закључења споразума
- обавештавање непосредно вишег јавног тужиоца у случају одустанка од кривичног гоњења за кривична дела која нису обухваћена Споразумом. Сматрамо да би ову компликовану процедуру требало упростити како би законске одредбе у вези са Споразумом биле у пракси примењивије и то у оквиру ефикаснијег рада тужилаштва поводом Споразума и бољитка у организацији рада у тужилаштву, тако да споразуми тај рад растеређују.

Дилеме и проблеми тужилаца

Поставља се питање : када се може дати иницијатива и приступити закључењу Споразума?: Да ли је то моменат одмах по пријему кривичне пријаве у јавном

тужилаштву, или је неопходно сачекати почетак кривичног поступка – доношење решења о спровођењу истраге? У члану 19. ЗКП јасно пише: „Кривични поступак покреће се по захтеву овлашћеног тужиоца ...”, а у члану 282а истог закона стоји: „Када се кривични поступак води ...” – може бити стављен предлог за закључење Споразума. Међутим, ту могућност не помиње и у преткривичном поступку. У одредбама које регулишу Споразум, законодавац доследно користи термин „окривљени”, а не и „осумњичени” који се, по Закону, користи пре доношења решења о спровођењу истраге, дакле, у преткривичном поступку. Заправо, само читање законских одредби и не ствара дилему; јасно је да законодавац не предвиђа примену ових одредби у преткривичном поступку. Ипак, циљним тумачењем законских одредби, могло би се доћи до закључка да је (управо у духу напора да рад правосуђа буде ефикаснији) нагодба могућа и у преткривичном поступку. Управо такав став, изгледа, произилази из поменутог Обавезног упутства РЈТ и обавезних образаца, у погледу спровођења ових законских одредаба.

Није најбоље решење што бранилац није обавезан током дела поступка који се води у јавном тужилаштву - преговора и закључења Споразума, пре предаје суду. Јер, од изузетног је значаја да окривљени већ тад и поготово тад до краја и правилно схвати све компликоване обавезне поуке и упозорења које добија од јавног тужилаштва, правилно

изанализира свој положај и могућности и са поверењем понуђено прихвати. Присуство браниоца и у овој фази, без које и нема следеће фазе – судског дела поступка, може бити и од пресудног значаја за успешан исход у обостраном интересу. Присуство браниоца изједначило би положај окривљеног са положајем јавног тужиоца у смислу његовог људског права на правично суђење – „једнакост оружја” пред правосудним органима.

Решење из праксе

Код стицаја кривичних дела – примењују се општа правила о стицају (утврђују се санкције за свако кривично дело, а затим изриче јединствена казна).

Код саизвршилаштва могућ је случај да је неко од саизвршилаца спреман на споразум, а остали не признају извршење кривичног дела. Да ли је саизвршилац који је признао и закључио Споразум у поступку против осталих сведок-сарадник (чл. 504о – 504ћ), редовни сведок, или нека трећа врста сведока?

Ово највише личи на могућност увођења сведока-сарадника своје врсте и у друге поступке ван организованог криминала. Пракса у Дистрикту Брчко у оваквим ситуацијама је показала као најбоље решење да се најпре макар започне поступак против лица која не признају извршење кривичног дела, где би лице које жели да закључи Споразум најпре сведочило, а тек након тога приступити закључењу споразума са њим.

Што се тиче обавезе одузимања имовинске користи: по Закону, у редовној процедури, је обавезно, а

овде – не; намеће се решење да јавни тужилац приликом разматрања свих битних питања и преговарања не наруши грубо овај генерални законски принцип – обавезног одузимања имовинске користи.

Шта је то „прво рочиште за главни претрес” као последњи тренутак до којег се суду може поднети споразум о признању кривице? Да ли се мисли на одржано прво рочиште или само заказано прво рочиште? Свакако се мисли на прво рочиште у суштинском смислу, дакле, одржано прво рочиште. Наиме, рочиште је само по себи форма – место и време одржавања неке процесне радње, како у кривичном тако и у другим поступцима, а главни претрес је садржај те форме у кривичном поступку и он отпочиње читањем оптужнице, па, дакле, када се рочиште предвиђено за главни претрес одложи а да главни претрес није ни отпочет, најчешће због недостатка процесних претпоставки за одржавање главног претреса, тада оно није ни одржано јер је било лишено своје суштине, па, према томе, није ни завршено (чл. 282в ст.4. ЗКП прописује: „Председник већа ће споразум о признању кривице одбацити ако је поднесен након што је завршено прво рочиште за одржавање главног претреса”). У том смислу, дакле, могуће је до краја следећег заказаног али одржаног рочишта за главни претрес поднети суду закључен споразум о признању кривице. Ово свакако није коначан списак могућих дилема и проблема, него само полазна основа за практичан приступ овој материји, или за полемику о њој.



Судска пракса треба да се уједначи

ИРЕНА РАДИВОЈЕВИЋ
виши тужилачки сарадник,
(у име Колегијума Вишег јавног
тужилаштва у Ваљеву)

**Више тужилаштво у Ваљеву
сматра да суд неправилно
примењује и тумачи неке
одредбе из Законика**

Уочено је да Виши суд у Ваљеву неправилно примењује чл. 112. ст. 22. Кривичног законика (КЗ), закључујући у извесном броју одлука да не постоји група у смислу цитираног законског прописа. Поменути суд, наиме, сматра да је извршено само једно кривично дело, а нема доказа да су се окривљени повезали ради трајних или повремених вршења кривичних дела.

Језичко и логичко тумачење

Сматрамо да се код овакве примене тог законског прописа не може полазити (само) од језичког тумачења појма групе одређеног у истом пропису. Наиме, овде није довољно користити само језичко тумачење, већ је потребно користити логичко. Тешко је замислити да је законодавац дефинишући организовану криминалну групу (чл. 112. ст. 35 КЗ) као тежи облик организовања за извршење кривичног дела, за које је предвиђена и тежа казна, предвидео да она постоји и за

вршење само једног кривичног дела, док се за обичну групу тражи повезивање за трајно или повремено вршење кривичних дела. Због тога је логично да група може да постоји и за вршење само једног кривичног дела.

Уз то, и коришћењем телеолошког тумачења може се доћи до закључка да група постоји и када је у питању извршење само једног кривичног дела. На ово указује досадашња судска пракса у примени става 2. за кривично дело насилничко понашање. Довољно је било да је више лица извршило насилничко понашање делујући ад хоц у истом циљу, чак и без претходног договора, па да постоји овај тежи облик насилничког понашања.

Ако би као контра аргумент била коришћена чињеница да је наведена судска пракса важила до септембра 2009. године, а да је од тада промењен КЗ, (између осталог, тако да сада важи појам групе по наведеном ставу суда), онда се таква тврдња може оспорити следећим разлозима.

Интенција законодавца

Важећим изменама КЗ а из септембра 2009. године поопштрене су одредбе до тада важећег Законика. Тако су повећане запрећене казне за готово сва кривична дела, а поопштена су и услови за примену појединих и раније познатих института (условни отпуст, ублажавања казне...). Због тога делује невероватно да је интенција законодавца била да у септембру 2009. године измени КЗ тако да у свему буде строжији у односу на одредбе

Законика које су до тада важиле, а да код одређивања појма групе буде блажи него што је то било до септембра 2009. године.

На крају, тумачећи појам групе на начин како то ради суд, један број кривичних дела предвиђених КЗ-ом можда не би могао да егзистира. То је најочигледнији случај са кривичним делом бекство лица лишеног слободе из чл. 339. ст. 3. КЗ, када је основни облик дела извршен у групи, или је омогућено бекство групе (жалба Вишег јавног тужилаштва у Ваљеу Кт.бр. 136/07 од 01.02.2010.)

Као један од проблема са којима се сусрећемо у пракси јесте и то што суд не цени правилно значај олакшавајућих, односно отежавајућих околности на страни оптуженог или више њих (при чему та неправилна оцена суда углавном иде у корист оптуженог). Последица тога је велики број жалби тужилаштва због одлуке о кривичној санкцији (чл. 371. ст. 1. ЗКП-а), а као крајњу последицу и благу казнену политику којом се не може постићи нити специјална, нити генерална превенција. До предњег закључка дошли смо анализом пресуда Вишег суда у Ваљеу (које наводимо у даљем тексту као илустрације).

Оцена олакшавајућих околности

С тим у вези, уочено је да суд не цени на правилан начин олакшавајуће околности на страни оптужених – битно смањену урачунљивост и смањену урачунљивост, али не до степена битног, у ситуацији када је оптужени

сам себе довео у стање смањене урачунљивости или битно смањене урачунљивости, али не до степена битног (као у пресуди Вишег суда у Ваљеу К.бр. 74/10 од 05.03.2010. године). Наиме, сматрамо да је, у тим случајевима, значај те чињенице заправо миноран, као и да суд истима даје много већи значај него што га оне, као олакшавајуће околности на страни оптуженог или више њих, реално имају (жалба Вишег јавног тужилаштва у Ваљеу Кт.бр. 121/10 од 01.04.2010. године). Последица оваквог става суда је да, у ситуацији када на страни оптуженог осим ове олакшавајуће околности утврди да постоји још нека олакшавајућа околност, исте третира чак као нарочито олакшавајуће околности у смислу чл. 56. ст. 3. КЗ које, уз оцену суда да се и са ублаженом казном може постићи сврха кажњавања, доводе до ублажавања казне испод прописаног посебног минимума, а што сматрамо да је сасвим неосновано. Стиче се утисак да се на овај начин практично избегава примена чл. 24. ст. 2. КЗ, којим се прописује да се учиниоцу, који је под околностима из ст. 1. истог законског прописа (дакле, који се употребом алкохола, дрога или на други начин сам довео у то стање) учинио кривично дело у стању битно смањене урачунљивости, не може по том основу ублажити казна.

Отежавајуће околности

Осим наведеног, код оцене отежавајућих околности на страни оптуженог, уочили смо да суд, у ситуацији када

је оптужени раније осуђиван, а протекао је извешан дужи период од осуде, ту околност не третира као отежавајућу околност, управо због протека временског периода (као у пресуди Вишег суда у Ваљеу К.бр. 42/10 од 12.04.2010. године, где суд због протека времена није узео као отежавајућу околност на страни оптуженог чињеницу да му је 15.12.2002. изречена васпитна мера због кривичног дела крађа из чл. 165. ст. 1. КЗРС, које је учинио као малолетник), а што сматрамо да није основано, из следећих разлога.

Наиме, одредба чл. 55. КЗ обавезује суд да при одмеравању казне, између осталог, узме у обзир и да ли је раније дело исте врсте као и ново кривично дело, те да ли су оба дела учињена из истих побуда. У предњем случају, узетом као пример, с обзиром да је оптуженом суђено за (ново) кривично дело проневера из чл. 364. ст. 3. у вези са ст. 1. КЗ, оба дела (и ново и старо) учињена су из очигледно истих побуда – ради стицања противправне имовинске користи. То је свакако чињеница која има већи значај у односу на сам проток времена од изречене васпитне мере. Зато је треба третирати као отежавајућу околност на страни оптуженог, те у циљу специјалне превенције оптуженом (који и након протока времена чини дело из истих побуда као и раније) одмерити казну, узевши наведену чињеницу као отежавајућу околност.

Особито тешке околности

Запажено је и да суд на неправилан начин цени однос

квалификааторне околности за постојање тежег облика кривичног дела и особито тешке околности у смислу чл. 142. ст. 1. тач. 5. ЗКП-а. (као илустрацију, навешћемо кривично дело проневера из чл. 364. ст. 3. у вези са ст. 1. КЗ; решење Вишег суда у Ваљеу Кв.бр. 11/10 од 15.01.2010. године)

У поменутом примеру, износ новца који је присвојен (2,6 милиона динара) суд је третирао као квалификааторну околност за постојање тежег облика дела, што наравно није ни спорно, будући да тај износ прелази износ од 1,5 милиона динара предвиђен чл. 3. напред наведеног законског прописа. Међутим, суд је истовремено закључио да се висина одузетог износа од 2,6 милиона динара у конкретном случају не може третирати и као особито тешка околност у смислу чл. 142. ст. 1. тач. 5. ЗКП-а, што сматрамо да је неосновао. Наиме, неспорно је да је износ од 2,6 милиона динара квалификааторна околност за постојање тежег облика дела. Али, то не значи да се висина одузетог износа у овом случају не може третирати и као особито тешка околност у смислу чл. 142. ст. 1. тач. 5. ЗКП-а, јер знатно превазилази гранични износ од 1,5 милиона динара.

Дакле, за постојање тежег облика дела потребно је да висина прибављене користи прелази гранични износ, али га у овом случају знатно превазилази, а што представља притворски разлог предвиђен чл. 142. ст.1. тач. 5. ЗКП-а (пример: жалба Вишег јавног тужилаштва у Ваљеу Кт.бр. 71/09 од 20.01.2010.).

Осим наведеног, сматрамо и да судска пракса треба да буде уједначенија. Разлози су познати стручној јавности и сматрамо да је сувишно да их овде помињемо. Наиме, често се догађа да различита већа истог суда по истом кривичноправном питању заузимају различите ставове. То је некоректно, пре свега, према самим оптуженим лицима, јер и исход поступка у таквим случајевима може зависити од тога које веће суди оптуженом.

Међутим, примедбом о неуједначености судске праксене желимо да умањимо ни њен досадашњи, нити, пак, њен будући значај.

На крају, укратко о алтернативној санкцији којој од стране судова још није дат простор који заслужује. Реч је о члану. 52. Кривичног законика који предвиђа казну рада у јавном интересу и који у ст. 2. одређује да је „рад у јавном интересу сваки онај друштвено користан рад којим се не вређа људско достојанство и који се не врши у циљу стицања добити”. Анализирајући овако дефинисан појам рада у јавном интересу, може се поставити питање: како проценити да ли неки рад представља рад којим се вређа људско достојанство, да ли то треба чинити од случаја до случаја (с обзиром да су и људи различити), или, пак, то ценити генерално? Будући да су сви људи једнаки пред законом, сматрамо да овде не сме да буде дилеме: да ли неки рад представља рад којим се вређа људско достојанство треба проценити генерално, а никако од случаја до случаја. Одступање од овог става значило би дискриминацију.

Спречавање прања новца и финансирања тероризма

До пре две године у нашој држави су постојале само две пресуде за прање новца, од којих је једна била правноснажна.

АЛЕКСАНДАР ВУЛИЧИЋ,
директор Агенције за
спречавање прања новца

Први Закон о спречавању прања новца, којим је криминализовано прање новца, почео је да се примењује 01.07.2002. године. Тада је почела са радом Савезна комисија за спречавање прања новца – финансијско-обавештајна служба (ФОС) Републике Србије.

Формирање Управе

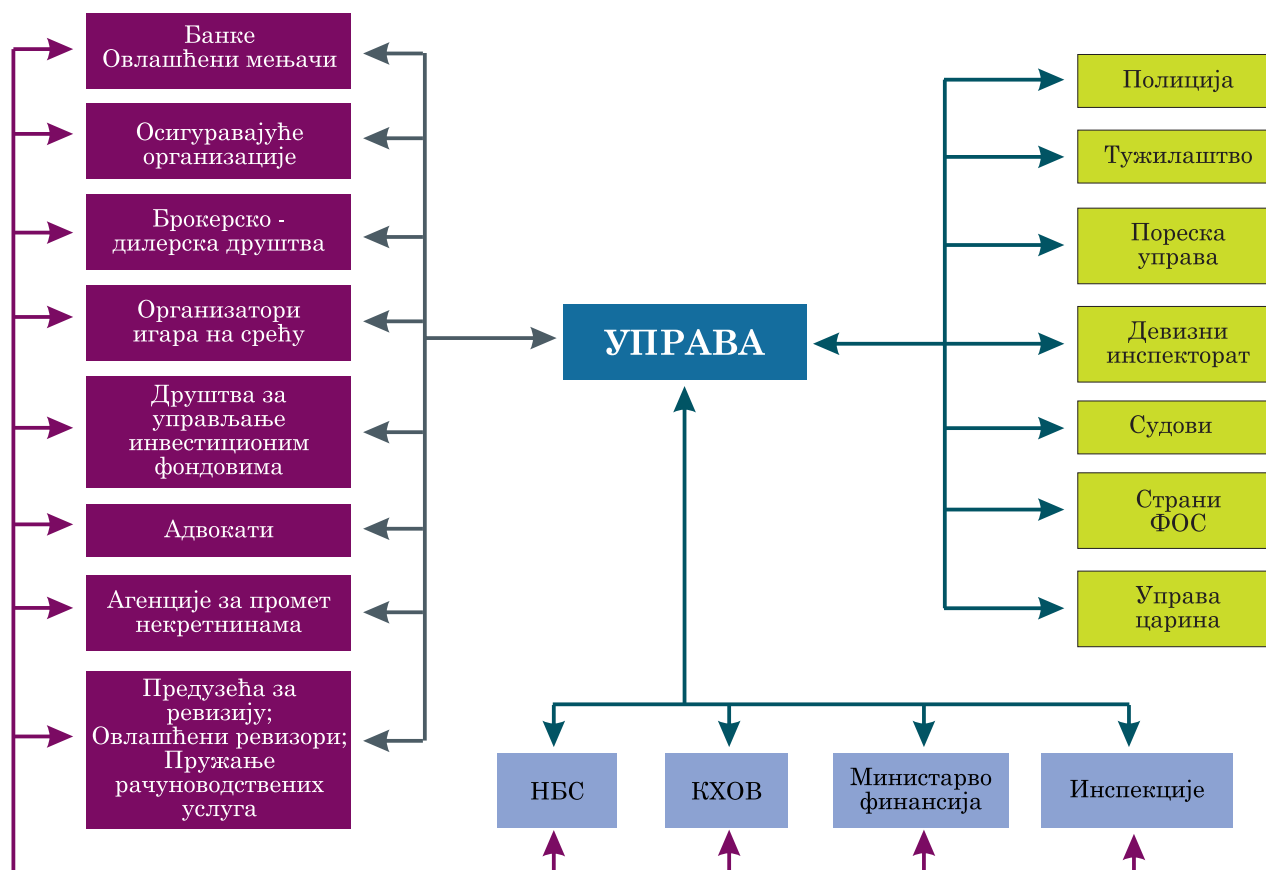
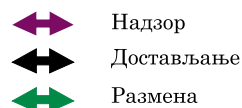
Доношењем Уставне повеље 2003. године Савезна комисија за спречавање прања новца је постала управа у саставу Министарства финансија и економије Републике Србије, што је сврстава у финансијско-обавештајне службе административног типа, а

усвајањем Закона о спречавању прања новца децембра 2005. године ФОС Републике Србије је образована као Управа за спречавање прања новца која функционише као посебан орган у оквиру Министарства финансија.

На основу **Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма**, Управа прикупља податке о трансакцијама, информације и документацију примљену од обвезника и државних органа, врши аналитичку обраду примљених података и чува податке и документацију. У случају да у вези са неким лицем или трансакцијом постоји сумња да се ради о

Систем за борбу против прања новца и финансирања тероризма у Србији

Легенда:



прању новца или финансирању тероризма, Управа такве информације прослеђује надлежним државним органима (МУП, тужилаштво, суд) ради предузимања радњи и мера из њихове надлежности.

У складу са улогом коју има у целокупном систему за борбу против прања новца и финансирања тероризма, Управа прати и примењује све међународне стандарде.

Управа тежи да изграђује како сопствене тако и капацитете осталих учесника у систему за борбу против прања новца и финансирања тероризма. Изградња капацитета односи се на сталну обуку запослених у Управи, у другим државним органима и обуку обвезника по Закону, као и на унапређење техничких могућности за прикупљање, анализу, размену и чување података.

Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма представља кључни документ којим се дају препоруке за унапређење постојећег система за борбу против прања новца и финансирања тероризма. Препоруке се ослањају на анализу и опис стања и трендова криминалитета, и то на законодавном, институционалном и

оперативном нивоу. Надзор над спровођењем Националне стратегије врши **Стална координациона група**, чији је председавајући државни секретар Министарства финансија, а чланови су представници Управе, Министарства правде, Министарства унутрашњих послова, Управе царина, Пореске управе, Девизног инспектората, Управе за игре на срећу, Народне банке Србије, Комисије за хартије од вредности, Безбедносно информативне агенције, Министарства одбране и Министарства спољних послова.

Систем за борбу против прања новца и финансирања тероризма у Србији

Чему тежи систем спречавања прања новца и финансирања тероризма ?

- да се сачува финансијски систем од утицаја капитала стеченог извршењем кривичног дела
- да спречи и одврати од вршења кривичних дела прања новца и финансирања тероризма
- да извршиоци ова два кривична дела буду откривени, кривично гоњени и кажњени по закону
- да се одузме имовина проистекла из кривичних дела
- да подиже свест јавности о неопходности сталног унапређивања система спречавања прања новца и финансирања тероризма

Који су циљеви Управе за спречавање прања новца?

- да правовременом и компетентном анализом трансакција се унапреди систем за борбу против прања новца и финансирања тероризма
- да заједно са надзорним органима (Народна банка Србије, Комисија за хартије од вредности, инспекцијски органи) поспешу примену Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма од стране обвезника
- да остварује интензивну сарадњу са другим државним органима у борби против прања новца и финансирања тероризма, на стратешком и на оперативном плану
- да унапреди техничке и стручне капацитете и учествује у програмима за обуку државних органа и обвезника
- да у јавности створи објективну слику о послу којим се бави
- да унапређује међународну сарадњу како са међународним организацијама, тако и са финансијско-обавештајним службама других држава

Обавезе обвезника

Обвезници по Закону о спречавању прања новца су дужни да врше пријаву готовинских трансакција (полагање и подизање) у износу од 15.000 евра или више у динарској првотивредности и то одмах или најкасније у року

од три дана од дана извршења трансакције.

Обвезник је дужан да Управи достави податке увек када у вези са трансакцијом или странком постоје основи сумње да се ради о прању новца или финансирања тероризма. За препознавање сумњивих трансакција Управа је израдила за обвезнике листе индикатора за препознавање сумњивих трансакција које су објављене на сајту www.apml.org.rs

Информациони системи

У Управи је у функцији **софтверски систем ТМИС** (Transaction Management Information System), који обезбеђује електронско прикупљање података од обвезника, интерактивно попуњавање прописаних образаца, слање и пријем података преко заштићене Интернет везе као и размену података и статистичких извештаја за обвезнике. Путем ТМИС софтверског решења створени су услови за коришћење напредних аналитичких алата за анализу података и унапређени су безбедност и сигурност прикупљања и чувања података.

Такође, за потребе анализа предмета, аналитичари користе програм за визуелни приказ података, „и2” помоћу кога се уочавају међусобне везе између лица и трансакција.

Крајем 2009. године, у Управи је уведено савремено **софтверско решење за**

управљање документима и предметима, чиме је унапређена ефикасност и продуктивност, као и организација посла. Софтвер за управљање документима и предметима прилагођен је специфичним захтевима и потребама Управе. Применом овог софтверског решења, рад Управе, у техничком смислу, подигнут је на највиши ниво, који се састоји у електронској обради докумената и предмета, од уласка документа у Управу па све до коначног Извештаја Управе. Софтвер је направљен у сарадњи Управе и домаћег Института.

Међународна сарадња

Управа је од 2003. године чланица **Егмонт групе**, међународне организације, која данас окупља 116 финансијско-обавештајних служби, које међусобно могу да размењују финансијско-обавештајне податке користећи за комуникацију заштићени вебсајт, уз поштовање међународних стандарда, укључујући и принцип узајамности и чувања тајности података. Професионалну сарадњу и допринос Управе на међународном плану доказују и 25 споразума о сарадњи, које је Управа потписала са страним финансијско-обавештајним службама до новембра 2010. године, као и иницирани споразуми чије се потписивање очекује.

У складу са Регионалним протоколом који је потписан 2008. године директори

финансијско-обавештајних служби из региона састају се најмање једном годишње како би унапредили сарадњу између ФОС и радили на случајевима од обостраног интереса. Србија је била домаћин таквог састанка септембра 2010. године.

Република Србија као чланица **Савета Европе** активно ућествује у раду **Комитета Манивал** (MONEYVAL – Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and of the Financing of Terrorism) који представља значајно међународно тело на пољу спречавања прања новца и финансирања тероризма. У саставу наше делегације налазе се представници Управе, Министарства правде, Министарства унутрашњих послова и Народне банке Србије. Комитет Манивал ради на принципу узјамних евалуација радњи и мера које држава предузима против прања новца и финансирања тероризма. Евалуације врше тимови експерата из области права, полицијске праксе и финансија из свих држава чланица Савета Европе. **Трећи круг евалуације Републике Србије започет је у мају 2009. године.**

Најчешће шеме прања новца у Србији

Лица која перу новац користећи различите врсте трансакција да би прикрили своје криминалне активности угрожавају економију једне државе и

директно утичу на опадање пословне активности легалног сектора. Најчешће коришћене шеме прања новца код нас имплементирани су у Листе индикатора за препознавање сумњивих трансакција које примењују обвезници по Закону.

- Злоупотреба позајмице физичког лица правном лицу
 - Увећане фактуре код извоза робе, односно умањене фактуре код увоза робе како би „прљав” новац ушао у/ изашао из земље
 - Физичка и правна лица узимају кредите са 100% депозитом, и по правилу их превремено отплаћују
 - Приливи средстава са офшор дестинација по основу наследства, продаја удела у заједничким фирмама, продаје имовине у иностранству, од дивиденди и слично
 - Уплата великих износа од стране правног лица на рачун који је отворен на некој од офшор дестинација. Плаћања се врше по основу маркетиншких услуга, продаје или најма пословног простора, организације сајмова, истраживања тржишта или наступа на страном тржишту;
 - Више физичких лица отвара рачуне у неколико банака и врше међусобна плаћања по основу извршених услуга, али само једно лице је овлашћено по тим рачунима
- Преузимање акционарских друштава од стране „параван

лица”, која за инвеститоре који обично припадају организованом криминалу купују акције предузећа и често средства за те намене обезбеђују из позајмица бројних физичких лица која су повезани са инвеститорима, и касније, на такав начин стечене акције (уделе) преносе на инвеститоре (стварне власнике) или повезана лица са инвеститорима (стварним власницима).

Специфичности наших простора

1. Позајмица физичких лица (власника или оснивача) правном лицу
Према важећим прописима у Републици Србији позајмица је дозвољена, неограничена и неопорезива. Због тога се веома често јавља случај да „богати власник” (оснивач) уплаћује позајмицу за ликвидност своје не превише успешне фирме, а без повећања оснивачког улога. Тиме је створена могућност да власник улаже новац који можда потиче од извршења неког кривичног дела, или на који није плаћен порез. Тај новац давалац позајмице може да подигне са рачуна фирме у сваком моменту без икаквих последица. Управа је дала одређене предлоге да се овакав вид финансирања сопственог предузећа санкционише.
2. Подизање готовине са рачуна правног или физичког лица обавља се уз присуство лица које је стварни власник средстава
Постоје случајеви када је фиктивни власник фирме заправо лице проблематичног понашања и сумњивог карактера (на пример, уживалац дрога или алкохола), а стварни власник то веома вешто користи и управља пословањем. Тако на пример стварни власник уплаћује на рачун фирме средства по разним основама, укључујући и промет робе и услуга. Убрзо потом, ова два власника се заједно појављују у банци, где фиктивни власник подиже готовину и одмах је предаје стварном власнику. Било је примера да је рачун био у блокади 72 сата по налогу Управе, када је међу власницима настајала паника, користиле су се и лажне менице за принудну наплату, а банкарским службеницима упућиване су и претње.
3. Правно лице из Србије врши плаћања рачуна на *off shore* дестинацији, и то по основу маркетиншких услуга; продаје или изнајмљивања пословног простора; организације сајмова или наступа на страном тржишту
Грађевинска фирма (инвеститор) плаћа некој фирми на *off shore* дестинацији да посредује у проналажењу купца или закупца стамбеног или пословног простора, што је у потпуном раскораку са огромном тражњом за некретнинама која постоји у највећем делу Републике Србије.
4. Приливи средстава са *off shore* дестинација по основу наследства, продаја удела у заједничким фирмама, продаје имовине у иностранству, од дивиденди и др.
У великом броју ових случајева реч је о новцу који је стечен незаконито и за време санкција нелегално изношен из земље, а сада се враћа у Србију, наводно по законитом основу.
5. Кредити одобрени у иностранству овде се подижу у готовини
Зајмопримац банкарском службенику даје необуздане одговоре на питање о власнику и пореклу средстава које прима по основу кредита. Вероватно је са кредитором повезан у намери да се капитал који је сумњиво стечен или илегално изнет из земље, на овај начин, врати у земљу.
6. Физичка лица - нерезиденти обављају привредну активност преко личних рачуна других лица, што се нарочито дешава у грађевинарству
Креатор оваквог сумњивог посла окупи групу својих сарадника, који се договоре да улажу средства у изградњу стамбеног објекта са више стамбених јединица. Организатор уговара послове са извођачима и набавља грађевински материјал. Све трансакције, које се односе на изградњу објекта

и набавку грађевинског материја обављају се преко личних рачуна физичког лица, организатора посла. Након завршетка изградње објекта, сви појединачни власници станова напрасно продају станове, по правилу за готов новац, који предају главном организатору, а њима евентуално припада мала провизија за учешће у оваквом послу.

7. Физичко лице уплаћује велику суму на име животног осигурања и осигурања своје имовине, а после извесног времена одустаје и плаћа пенале, или уплаћује једнократне премије где је осигураник и корисник осигурања треће и несродно лице Лице плаћа премију неколико месеци а затим без ваљаног образложења одустаје од даљих уплата. Следи плаћање пенала на основу уговора, губи део средстава, а остатак средстава може бити опран кроз легалне токове.

Кривични поступци

Према подацима из тужилаштва, од 2002. године, када је по први пут прање новца инкриминисано у Србији, па до данас, донето је 13 пресуда за кривично дело прање новца, од којих је 6 правноснажно. До пре две године у Србији су постојале само две пресуде за прање новца, од којих је једна правноснажна. Било је веома тешко доказати кривично

дело прања новца, за које је претпоставка постојање претходног кривичног дела, оног из кога проистиче тзв. „прљав новац”. Због тога је веома често долазило до преквалификације оптужнице, па је кривични поступак вођен само за претходно кривично дело (на пример, за злоупотребу службеног положаја или пореску утају). У последње две године у Србији је приметан пораст броја кривичних поступака, па, самим тим, и пораст броја пресуда. Тренутно су у току поступци против 132 лица за кривично дело прања новца. Разлог за тако велики напредак у овом пољу је пре свега све већа свест државе и друштва о великој друштвеној опасности овог тешког кривичног дела.

Такође, у последње две године је урађено много на едукацији свих актера у борби против прања новца (тужиоци, судије, полиција...), фазама и типологијама у прању новца, специјалним радњама доказивања прања новца, што је резултирало повећањем броја истрага и поступака за ово кривично дело. Управа за спречавање прања новца остварује одличну сарадњу са Тужилашвом за организовани криминал, Републичким јавним тужилашвом, Министарством унутрашњих послова, Јединицом за финансијске истраге, судовима, као и другим органима надлежним за борбу против прања новца и финансирања тероризма.

На недавно одржаној конференцији шефова финансијско-обавештајних служби држава региона у Крагујевцу, рад Управе за спречавање прања новца, као и целокупан систем за спречавање прања новца и финансирања тероризма је добио велике похвале за свој рад и резултате.

Од доношења новог Закона о организацији судова, надлежност за поступање у поступцима за прање новца је прешла са општинских на више судове, што свакако представља корак напред у системском решавању овог проблема.

Закључак

Прање новца у данашњем глобализованом свету, представља изузетно опасну друштвену појаву, на шта указује ММФ и Светска банка. Уколико се против овог проблема не створе ефикасни механизми за спречавање, може да створи огромне проблеме у сваком друштву, без обзира да ли се ради о развијеној или неразвијеној земљи или се ради о демократском или ауторитативном друштву. Прање новца директно утиче на политички и економски систем, као и на међународни положај одређене државе у свету.

Имајући у виду наведено, само развијен систем сарадње приватног и државног сектора, као и превентивних и репресивних мера може да држи прање новца под контролом.

Превенција корупције у покрајини Бранденбург

ДРАГОСЛАВ МИЛАНОВИЋ,
адвокат

Циљ јавне управе је да случајеве корупције који наступе, не само консеквентно гони, него и да уз помоћ превентивних мера трајно делује супротно корупцији

Као члан делегације тадашњих Српских тужилаца, учествовао сам у радној посети Вишем тужилаштву за борбу против корупције у граду Нојрупин у Покрајини Бранденбург (СР Немачка). Као позитиван пример легислативе, који може бити инспиративан како за законодавца тако и за практичаре који се баве овом материјом, желим да истакнем један акт Покрајинске владе Покрајине Бранденбург, а који се односи на превенцију корупције у управи.

Сви се слажемо да се корупција, због њене снаге која укупно разара привреду и друштво, не може сматрати злом које се као такво мора нужно прихватити. Корупција подрива поверење грађана у интегритет и функционалну способност државе и проузрокује знатне економске штете.

Рана превенција

Корупција је у смислу наведене смернице свака злоупотреба неке службене функције у

корист неког другог, на његово тражење или по сопственој иницијативи, у циљу постизања неке користи за себе или неког трећег.

Основа дугорочно успешног сузбијања корупције је рана превенција. Да би се обезбедили успешна превенција и сузбијање корупције, морају да делују све службе, које имају могућност за превенцију и откривање практиковања корупције.

Циљ јавне управе је да случајеве корупције који наступе, не само консеквентно гони, него и да уз помоћ превентивних мера трајно делује супротно корупцији. Циљ ове Смернице за превенцију корупције је, да при том она буде основа за сензибилизовање свих запослених, а нарочито претпостављених, у погледу опасности од корупције, те да истовремено буде путоказ, упутство за рад и помоћно средство, да би се на за органе и стручна подручја специфичан начин могле предузети неопходне мере у циљу превенције корупције, и сузбијања корупције.

Циљ свих мера за превенцију корупције је да се потенцијалним учиниоцима онемогући деловање. Тај циљ се може постићи уколико највиши

ије у савезној бург

покрајински органи, сваки за своје пословно подручје, развијају и консеквентно спроводе индивидуално прилагођене концепције превенције.

Смерница важи за све органе и установе Покрајине, као и за покрајинска предузећа.

Од корупције се сматрају угроженим сва радна подручја у којима постоје информације или се доносе одлуке, које за трећа лица изван покрајинске управе представљају извор материјалне или нематеријалне користи. Повећана угроженост од корупције постоји онда, када је могућа корист од нарочитог значаја односно обима.

Угрожена подруја

Радна подручја која су посебно угрожена корупцијом су она у којима се:

- дају налози за јавне набавке
- закључују уговори и врши надзор над извршењима, иста се потврђују и оверавају као у материјалном и рачунарском смислу тачна
- у већој мери управља средствима буџета
- одлучује о концесијама, обавезама, одобрењима, наредбама и забранама
- утврђују и наплаћују таксе и дажбине

- одобравају средства помоћи и субвенције
- врши контрола и обављају активности у циљу надзора
- обрађују ситуације са поверљивим информацијама или постоји приступ поверљивим информацијама које за трећа лица могу да буду од значаја.

У свим службама покрајине се у правилним временским размацама као и кад за то постоји повод, морају утврђивати подручја која су угрожена корупцијом, и која су у повећаној мери угрожена корупцијом. Треба обезбедити да се на јединствени начин разврстају слична радна подручја службених органа.

За радна подручја која су у повећаној мери угрожена корупцијом, треба направити анализу угрожености од корупције, која се односи на конкретна радна места, укључујући и ефикасност постојећих обезбеђења (анализа ризика). Анализа ризика се мора поновити најкасније после пет година. Уколико се утврди да постоје празнине у обезбеђењу од корупције, треба без одлагања предузети одговарајуће превентивне мере.

Смерница дефинише и разрађује појмове и начине забране примања награда и

поклона; сензибилизовања и усавршавања запослених; обавеза службених и стручних претпостављених; принципа „четворо очију виде боље” и транспарентности; ротације; радних поступака; допунског рада и поступања у случају сумње на корупцију.

Институт антикорупцијског помоћника

У сваком највишем покрајинском органу треба као саговорника за спречавање корупције именовати антикорупционог пуномоћника, за пословно подручје. Антикорупцијски пуномоћник треба да, у најмању руку, буде оспособљен за каријеру вишег чиновника, или да има неко слично образовање. Да би се обезбедило темељно саветовање запослених, он треба да буде у потребној мери компетентан у стручном и социјалном смислу. Притом је од користи дугогодишње професионално искуство, широка палета ангажовања у јавној служби. Остали послови које обавља антикорупцијски пуномоћник мора да буду компатибилни са овом његовом дужношћу. Антикорупцијски пуномоћник не сме у дисциплинским поступцима због корупције да буде ангажован за спровођење

поступка, и у принципу ни за разјашњење чињеничног стања. Уколико се запосленима интерне ревизије повери функција антикорупционог пуномоћника, то се може одржати као изузетно регулисање. Запосленима у службама надлежним за управљање особљем, у принципу не сме да се повери ова функција. Приликом избора особља, мора се применити посебна брижљивост.

Антикорупцијском пуномоћнику треба пренети нарочито следеће послове:

- давање савета руководству службе
- својство саговорника и особее од повредња за запослене, грађане, и све службе у случају сумње у корупцију
- информисање и сензибилоизовање запослених
- формирање система извештавања за руководство службе и запослене
- посматрање и евалуација знакова корупције
- давање предлога за интерну истрагу у случају сумње
- анализа слабих тачака у организацији службе
- давање предлога о погодним превентивним мерама
- испитивање извештаја о контроли Покрајинске рачуноиспитачке службе у погледу индиција које указују на корупцију

Антикорупциони пуномоћник приликом обављања својих послова није дужан да прима никакава наређења. Он има право на непосредно излагање руководству службе. Он је у оквиру обављања својих послова подређен односном руководству службе и директно подлеже његовом службеном и стручном надзору.

Службени органи су дужни да антикорупцијског пуномоћника, да би могао обавља своје послове, благовремено и свеобухватно информишу, а нарочито у случајевима када постоји сумња на корупцију. Антикорупцијски пуномоћник је обавезан да о личној ситуацији запослених, о којој је добио сазнање, и после завршетка свог мандата чува тајну. Та обавеза не важи у односу према руководству службе у случају када постоји основана сумња на корупцију.

Са актима која садрже личне податке, а која формира антикорупциони пуномоћник, мора се, с обзиром на техничко-организационе мере које се морају предузети у складу са чл. 10 бранденбуршког закона о заштити података, поступати као са персоналним актима.

Случај судије „З”

У суду за прекршаје, једног дана се појављује госпођа, назваћу је „М”, која носи букет цвећа, намењен судији за прекршаје „З”. Антикорупцијски пуномоћник, интервјуише госпођу „М”. за разлог њеног доласка и када му она објашњава да жели у знак захвалности да судији „З” преда поменуто цвеће, то код њега буди сумњу. Он проверава у евиденцији лица против којих је вођен прекршајни поступак податке госпође „М”. Тада констатује да је она била окривљена за саобраћајни прекршај, да јој је судила судија „З”. која јој је изрекла новчану казну и заштитну меру сагласно закону. Антикорупцијски пуномоћник обавештава дежурног тужиоца у тужилаштву за борбу против корупције, који му издаје налог

да прегледа списе предмета госпође „М”.

Након читања списка, антикорупцијски пуномоћник констатује да је одлука у предмету правилна, али да је поступак вођен против госпође „М”, а не против млађег мушкарца који је фотографски забележен на видео снимку полиције приликом бележења прекршаја (који је иначе син госпође „М” и трговачки је путник, што значи да би у случају осуде био спречен да обавља свој посао). Од тог тренутка антикорупцијски пуномоћник предаје списе тужиоцу, који води кривични поступак против судије „З”.

Исход поступка је био да је судији за прекршаје З. изречена условну осуду, мера безбедности забране обављања судијске дужности и што је најчудније било нама Српским тужиоцима, губитак стеченог пензионог стажа оствареног за време вршења судијске функције.

Она је водила управни спор овим поводом, али је Врховни суд покрајине Бранденбург заузео став да је одлука кривичног суда била потпуно у складу са Уставом и законом, јер злоупотребом функције окривљени губи и сва права која по основу вршења те функције до тог тренутка стекао.

Врло поучан Ц а саплићемо се на првом кораку, остваривању одредби Закона о агенцији за борбу против корупције!

Врло поучан пример, за нас који стремимо да имплементирамо основне постулате права ЕУ, а саплићемо се на првом кораку, остваривању одредби Закона о агенцији за борбу против корупције!



The Anti-Fraud Office of Catalonia: integrity of public institutions, prevention and investigation

XAVIER SISTERNAS SURÍS
Director of Prevention
xsisternas@antifrau.cat

MAR CARDONA MARTÍNEZ
Task Manager, Prevention Department
mcardona@antifrau.cat
Anti-fraud Office of Catalonia

The aim of this article is to present a specific anticorruption body, recently created and to describe the efforts made from the Anti-fraud Office of Catalonia in their both activity areas: prevention and investigation.

First, this article describes the four different types of anti-corruption bodies, based on the World Bank Institute paper *Anti-corruption Commissions, Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?*, written by John R. Heilbrunn.

Second, the article raises the most important points of the institutional framework of the Anti-fraud Office.

And finally, this report will focus on prevention and investigation activities developed by the Office.

DIFFERENT MODELS OF ANTI-CORRUPTION AUTHORITIES

A good introduction of the Anti-fraud Office could consist on considering the different types of anti-corruption commissions. To distinguish among the multitude of anti-corruption commissions in the world, a World Bank Institute Paper looks at their functions and to which branch of government the commission is accountable.

It differentiates among four types of anti-corruption commission:

1. The first is the universal model with its investigative, preventative, and communicative functions. The universal model is typified by Hong Kong's Independent Commission Against Corruption (ICAC).

Catalonia: strengthening institutions through corruption prevention

2. The second one, the investigative model is characterized by a small and centralized investigative commission as operates in Singapore's Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB). Both the universal and investigative models are organizationally accountable to the executive.
3. Third, the parliamentary model which includes commissions that report to parliamentary committees and are independent from the executive and judicial branches of state. The parliamentary model is epitomized by the Australian New South Wales Independent Commission Against Corruption that takes a preventative approach to fighting corruption.
4. And finally, the multi-agency model includes a number of offices that are individually distinct, but together weave a web of agencies to fight corruption. The United States Office of Government Ethics with its preventative approach complements the Justice Department's investigative and prosecutorial powers in a concerted effort to reduce corruption.

THE ANTI-FRAUD OFFICE AND THE UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION

The preamble of the creating Act of the Anti-fraud Office, consider that the existence of the Office responds to an international mandate: articles 5 and 6 of the United Nations Convention Against Corruption (UNCAC).¹

In this sense, it is important to point out that the Anti-fraud Office of Catalonia is the only one in its condition operating in Spain. It was created by law -Act 14/2008 of November 5, approved by the Parliament of Catalonia- which gives to the Anti-fraud Office the entity to own legal personality and full capacity to act.

¹ Article 5. Preventive anti-corruption policies and practices
Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, develop and implement or maintain effective, coordinated anti-corruption policies that promote the participation of society and reflect the principles of the rule of law, proper management of public affairs and public property, integrity, transparency and accountability.
Article 6. Preventive anti-corruption body or bodies
Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, ensure the existence of a body or bodies, as appropriate, that prevent corruption by such means as:
(a) Implementing the policies referred to in article 5 of this Convention and, where appropriate, overseeing and coordinating the implementation of those policies;
(b) Increasing and disseminating knowledge about the prevention of corruption

THE ANTI-FRAUD OFFICE: AN INDEPENDENT INSTITUTION

The Anti-Fraud Office, created by law, comes under Parliament, which legitimates it and guarantees its independence so as to carry out equably and effectively the functions entrusted to it.

Parliament is accordingly responsible for overseeing the work of the Anti-Fraud Office and appointment of the Office director, in accordance with the provisions of its Act. The Office has been invested with legal personality, it has own and full capacity to act.

The Anti-Fraud Office is headed by a director, chosen by Parliament, who must exercise the post with full independence and objectivity. He cannot be affiliated to any political party, trade union or business association. He does not receive instructions from any authority in the exercise of his/her functions, but acts in all cases subject to the law and to regulations. His or her mandate is nine years from the date on which he/she is chosen by Parliament; the mandate cannot be renewed. The position of director of the Anti-Fraud Office

is incompatible with any other activity.²

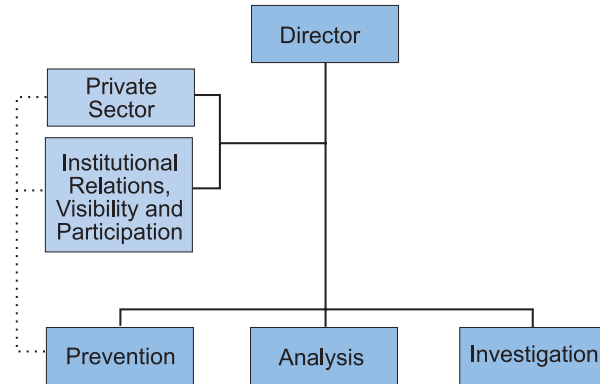
The operation of the Anti-Fraud Office is organised into three operational departments that report to the director:

- The Prevention Department.
- The Investigations Department.
- The Analysis Department.

With direct reporting to the Director there is the Department of Institutional Relations, Visibility and Participation and the Department for the Private Sector.

In addition, it should be convenient to point out its sphere of Action.

It involves the public sector of Catalonia, made up of the Regional Government, the local entities and the public universities, including in all cases their bodies and associated entities and public companies that report to them. In addition, the sphere of action of the Anti-Fraud Office includes the foundations and consortia in which public institutions appoint the majority of members of the governing bodies or provide more than fifty per cent of the revenues. In addition, the action



of the Anti-Fraud Office may, in so far as necessary for carrying out its functions includes the activities of individuals and private entities and companies which are executing public works, providing public services or receiving public subsidies, for the purpose of checking the allocation and use of such public funds (Article 2 Act 14/2008).

PREVENTING CORRUPTION

The Anti-fraud Office provides support to public organisations in the process of building their own integrity systems through actions in four areas:

Training of public servants

The Office runs courses and training sessions aimed at identifying risks of corruption and providing tools and strategies to minimise these risks. Training is mainly directed at elected officials (Members of Parliament, mayors and councillors), senior and management post holders in public institutions, also secretaries, inspectors, lawyers and specialists in the areas of procurement, urban planning, subsidies, human resources and inspection, among others.

Technical assistance and best practices

The Office provides consultancy and technical support to any

public institution that wishes to identify its areas of risk. Assistance offered includes cooperation in the introduction of integrity programmes and help in drawing up codes of conduct and the design of instruments for transparency and accountability. It also advises on the review of procedures to reduce opportunities for corruption, on the creation of prevention and internal control units, and on the application of any other instrument for prevention of irregular practices.

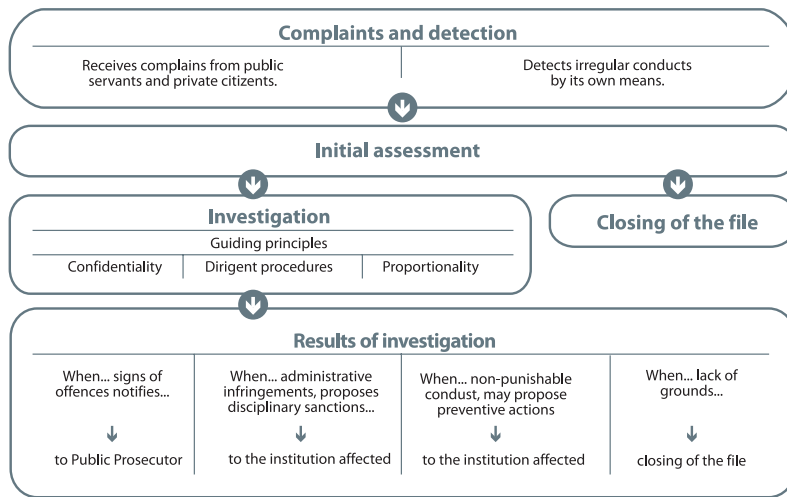
Legal framework assessments

The Anti-Fraud Office makes recommendations to the Government of Catalonia and to local governments on the progress of bills, decrees and other regulations during drafting with the aim to enhance integrity and transparency in public institutions.

Advisory opinions

The Office issues non-binding responses to enquiries from public institutions on issues of conflict of interest, the interpretation of procedural rules of public administrations, the resolution of ethical dilemmas, and other situations which may affect any public authority.

2 a)Any representation mandate. (b) Membership of the Consell de Garanties Estatutàries (Statutory Safeguards Council), of the Tribunal Constitucional (Constitutional Court), of the Síndic de Greuges (Office of the Ombudsman) and of the Sindicatura de Comptes (Accounts Inspectorate), or any post designated by the Parliament of Catalonia or the Parliament of Spain. (c)Any political post or government function in central government, regional governments, local entities and bodies that are linked thereto or report to them, as well as Community or international bodies or institutions. (d) The exercise of any professional, business or employment activity. (e) Active exercise of judicial and public prosecutor posts. (f) Any management or consultancy post in associations, foundations or other not-for-profit entities. The director of the Anti-Fraud Office, in the event of any incompatibility that might arise, is deemed to opt for the incompatible activity from the date on which it occurs.



THE INVESTIGATION PROCESS

The Anti-fraud Office acts in the case of illegal deviation of public funds and other irregular conduct by public authorities or public servants involving conflict of interest, abuse of power or influence, or the use of public resources or restricted information for private purposes.

Investigation work is one of the axes of the Anti-Fraud Office and is carried out in two different phases: firstly, analysis, and then investigation as such, assigned in accordance with the Rules for Action of the Office to the various departments within the Office.

Here you can find an illustration of the investigative process:

The Investigations Department is due with special investigative tools:

- Inspection visits: entry without warrant at any government department or centre providing a public service in order to request information, carry out in situ checks and examine documents, dossiers, books, records, accountancy and data bases, whatever the medium upon which they are recorded and the physical and computer equipment used.

- Interviews with any person having relevant information. The interviewed have the right to be assisted by a person they themselves designate. Those interviews are usually carried out when the proceedings under way may show individual implications in the events.
- Requirements to financial entities: the law has conferred the authority to have access to information on current accounts at banking entities in which payments or withdrawals of funds may have been made in relation with public contract award procedures or the granting of public subsidies.

THE INVESTIGATIVE ACTIVITY DEVELOPED UNTIL NOW

The activity of the Investigation's department has been increasing since the first complaint was registered on 23rd September 2009.

From 1st October 2009 until 30th September 2010, the Office has received 145 complaints: three per week. Mainly it is private individuals who lodge complaints to the Office. Another important sector is Political Parties: 23 complaints. 9 complaints from other institutions, four of them came

from the Public Prosecutor's Office, with whom we cooperate and work closely.

Finally, regarding the institutions investigated, municipalities are largely concerned (77% of complaints), followed by Regional Government, Public Universities, Foundations and Counties.

CONCLUSION

All of the considerations made above could help to conclude this article; first of all, what kind of institution is the Anti-fraud Office? And, moreover, which could be the collaboration between the Anti-fraud Office and the Public Prosecutors Office?

The most appropriate adjective could be that the Anti-fraud Office is a hybrid of models according the World Bank classification. Because it has not only the preventing approaches but also the investigative one. Its strong independence and furthermore, the fact that the Office can act as qualified compliant to the Public Prosecutor's Office.

Linked to this idea, and considering the importance of the institutional collaboration, the Anti-fraud Office is establishing a formal agreement with the Public Prosecutor's Office in Catalonia focused in the creation of a reciprocal channel of communication. This collaboration consists on the technical expert advice of the Anti-fraud Office when expertise is required.

We are proud to believe that we are assisting at the birth and growth of the first anti-corruption independent authority in Spain. Running it successfully is a long and tortuous but satisfactory work, which will certainly contribute to the effectiveness of the prosecutors' task in the fight against corruption crimes.

Influence of the public prosecution service organization on capacity performance or

Is prosecution service organization in Serbia adapted to its tasks?

GORAN ILIĆ

General about prosecution service organization in Serbia

In order to estimate level of prosecution service organization influence on capacity performance, principles of public prosecution service organization in Serbia will be firstly briefly presented. When we speak of public prosecution service organization in Serbia it should be said that prosecution service is above all based on unity and indivisibility principles, i.e. prosecution service is singular body for the whole country. Principle of hierarchical administration, composed of subordination of lower prosecutors to higher ones, derives from this principle. Elements of hierarchical administration are devolution (right of a higher rank to perform duties of a lower prosecutor directly), and substitution (right of higher prosecutor to confer

tasks of a lower prosecutor to another, lower prosecutor).

The following organizational principle of public prosecution service in Serbia is principle of monocracy decision making. The essence of the principle is that public prosecution service jurisdiction is performed by one person, public prosecutor.¹

Autonomy of prosecution service, along with monocracy principle and principle of hierarchy represent one of key principles of prosecution service organization.² Autonomy of prosecution service is precondition for realization

¹ Cedomir Stevanovic, Vojislav Djurdjic, *Criminal procedural law, procedural subjects, procedural actions*, Nis, 1998, p. 137.

² Ljubo Prvan, *Public prosecution service in legal system of new Yugoslavia*, Yugoslav review for criminology and criminal law, No. 1, Belgrade, 1975, p. 10, 11.

of public prosecution service function in every aspect, and also in respect to prosecution of crime perpetrators. This is also the real reason for dealing especially with principle of autonomy in this work.

Public prosecution service organization in accordance with the Constitution of the Republic of Serbia since 2006

New Constitution of the Republic of Serbia³, takes over principles of the National Strategy for judicial reform, in respect of both overall judiciary regulation and public prosecution service structure.

Constitution of the Republic of Serbia organizes in detail public prosecution service position so that it represents clear framework of legal regulation of public prosecution service organization and jurisdiction. Article 156 of the Constitution reads: "Public prosecution service is autonomous public body, which prosecutes perpetrators of crimes and other penal activities and it undertakes measures for protection of constitutionality and legality. Public prosecution service performs its function based on Constitution, law, confirmed international agreement and regulation passed based on law." If we compare definition of public prosecution service from this constitution with previous constitutional

and legal definitions, we will see certain continuity; therefore we can conclude that so called "historical" public prosecution service definition is accepted in the new Constitution.

Central problem of public prosecution service organization is composed of assessment of prosecution service relation to executive bodies. Public prosecution service can be independent or more or less subordinate towards executive bodies.⁴ However, also in case of subordination to executive bodies, prosecutor must possess independency in actions, i.e. possibility to make decisions from its jurisdiction without influence of actors out of prosecutorial organization. Does Constitution create baseline for effective independency of public prosecution service? We will submit content of constitutional norms speaking of public prosecution service and thus try to answer to the question.

The most important novelties introduced by the new Constitution of the Republic of Serbia are related to the issue of public prosecutor and deputy public prosecutor election. Constitution partly introduces permanence of prosecutorial function. Permanence of the function have only deputy public prosecutors, elected for life after first trial period of three years,

while public prosecutor mandate is limited to the period of 6 years.⁵

Although significantly norms nomination and election procedure of prosecutors, Constitution of the Republic of Serbia concedes that certain public prosecutor status issues are to be decided by the law. One of them is issue of public prosecutor position upon the mandate expiry. That is, does unelected public prosecutor continue to perform deputy public prosecutor function, which he performed before election as public prosecutor, or expires for him any qualification within public prosecution service?⁶

- 5 Constitution leaves dilemma related to content of the notion "trial work". Namely, Constitution does not clear whether trial work is related only to first deputy public prosecutor election in general or deputy public prosecutors have "trial work" during every election for new duty, hence during advancement in prosecution service as well.
- 6 Decision, upon public prosecutor would continue to perform deputy public prosecutor duty after expiry of his mandate, would be guarantee mode of personal autonomy of a prosecutor, for being in situation that he is not reelected, public prosecutor is not existentially endangered. Act on Public Prosecution Service from 2008, Article 55, renders similar solution, where public prosecutor after expiry of his mandate is obligatorily elected as deputy public prosecutor. It is true that this solution has certain conceptual inconsistency. Public prosecutor function is source, and deputy public prosecutor function derives from it (the one who replaces someone). Thus, it is not logical that the one, with expired original function, continues to perform derived deputy function. However, possible theoretical inconsistency is by all means negligible compared to advantages of this solution, because, above all, as mentioned, it provides guarantees of personal autonomy of public prosecutors.

3 Official Gazette of the Republic of Serbia, No. 83/06.

4 Tihomir Vasiljevic, System of criminal procedural law of SFRY, Belgrade, 1981.

Novelty in public prosecution service regulation represent instrument of first election of deputy public prosecutor. National Parliament of the Republic of Serbia, upon proposal of the State Prosecutorial Council, performs first election of deputy public prosecutors for three year period. After expiration of trial period, State Prosecutorial Council elects deputy public prosecutors for permanent function. Election procedure itself is regulated in detail by the Act on Public Prosecution Service and the Act on State Prosecutorial Council.⁷ State Prosecutorial Council acts should prescribe obligation of the Council to undertake thorough evaluation of quality and quantity performance of deputy public prosecutor during trial period when electing deputy public prosecutor for permanent position, for only in that case first election instrument would gain full concept.

In accordance with the new Constitution, public prosecutor is elected by the National Parliament upon proposal of the Republic of Serbia Government. This solution was subjected to numerous critics in professional sphere. Critics find that this provision allows high influence of executive power to public prosecution service and that this gives to the procedure of nomination and election of public prosecutors prevailing political character. In addition, professional public has pointed out to certain antinomy in constitutional definition of the State Prosecutorial Council

jurisdiction. More accurate, it is hard to harmonize constitutional norms on public prosecutor election with Article 164 paragraph 1 of the Constitution of the Republic of Serbia which prescribes that that State Prosecutorial Council protects public prosecutor autonomy in accordance with constitutional norms regulating procedure of public prosecutor election. It is natural to pose question – how will State Prosecutorial Council protect public prosecutor autonomy, when Constitution fully regulates nomination and election procedure of public prosecutors, and precisely nomination and election of prosecutors should serve for providing personal and professional autonomy of public prosecutors?

Analyzing constitutional decisions on election and dismissal of public prosecutors, it can be concluded that the Constitution does not provide needed guarantees for autonomy of public prosecutors. Such conclusion comes from the fact that the Government is competent proponent of election and dismissal of public prosecutors, and that the decision is passed by the National Parliament. It is almost certain that the method of proposing elections and dismissal of public prosecutors represents an instrument of influence of executive power on public prosecution service work. However, it should be mentioned that the Act on public prosecution service "amends" this decision as much as possible by prescribing that the Government can propose election or dismissal of a public prosecutor only based on State Prosecutorial Council proposal. Despite legislator efforts related to public prosecutor elections, last

decision passes the Government, i.e. governmental majority in the National Parliament.

Upon the Constitution of the Republic of Serbia, State Prosecutorial Council passes the decision on expiration of deputy public prosecutor function. The Constitution prescribes in Article 161 paragraph 4 that both prosecutor and deputy can submit special appeal against the dismissal decision to the Constitutional Court. The appeal does not represent real guarantee of autonomy protection for public prosecutors for numerous reasons. Namely, the Constitutional Court decides post factum, when the National Parliament, i.e. State Prosecutorial Council, had already passed the decision on public prosecutor, i.e. deputy public prosecutor, status. In relation to that raises the question on real scope of the Constitutional Court decision upon public prosecutor appeal. In other words, it is almost impossible to imagine that Constitutional Court could by its decision alter the National Parliament decision and to return a public prosecutor to its function, and there are no eliminations of legal consequences of illegal decision on public prosecutor dismissal without that.

As stated, Article 164 of the Constitution of the Republic of Serbia from 2006 introduces new body into constitutional system, State Prosecutorial Council with the task to "provide and guarantee" public prosecutor and deputy public prosecutor autonomy. The Constitution stipulates that State Prosecutorial Council has 11 members, three of which by function are Minister of Justice, State Public Prosecutor and

⁷ Official Gazette of the Republic of Serbia, No. 116/2008.

President of the competent council of the National Parliament,⁸ and 8 of them are elected by the National Parliament of the Republic of Serbia (6 are from prosecutorial and their deputy functions, one is esteemed law school professor and one is prominent lawyer with 15 years of practice). Membership in this body is gained by function (Minister of Justice, Republic Public Prosecutor and president of the competent council of the National Parliament) or through election by National Parliament defining that among public prosecutors and deputy public prosecutors are elected 6 members by the National Parliament. State Prosecutorial Council elects for the permanent position deputy public prosecutors and proposes deputies for first election to the National Parliament. The Constitution defines broad competence for the State Prosecutorial Council,⁹ which should be regulated by the law in detail and with precision. Mandate of the State Prosecutorial Council members lasts for 5 years, and that is not in line with the mandate of the Government and the National Parliament and political

influence to election and the Council work is limited by that manner.

However, constitutional position of the State Prosecutorial Council leaves numerous complex issues. One of them is whether State Prosecutorial Council could perform its constitutional role and provide autonomy for deputy public prosecutors and public prosecutors when its members from prosecutorial position are elected by the National Parliament. The answer is negative. And not only that, the manner of election of prosecutors and deputies entering in its structure significantly abrogates the existence of this body.¹⁰ Namely, instead of being a body of prosecutorial self administration, where are placed majority, or at least in significant number. Prosecutors and deputy prosecutors elected by the colleagues, the Constitution stipulates that State Prosecutorial Council members among prosecutors and their deputies are elected by the national Parliament. Hence, instead of professional representatives, the Council is composed of the Parliament representatives. Related to that, logical question is asked: how will the Council provide prosecutorial autonomy and prevent executive influence on it, when it represents a body where are placed in significant majority the Parliament representatives,

which are through governmental majority controlled by the executive power, or how will the Council provide autonomy for others, when it alone is not independent? In order to achieve purpose of the Council and to „provide and guarantee” prosecutorial autonomy, it is necessary that proposition of the Council members among prosecutors and their deputies be in competence of prosecutors and their deputies alone. This is the way to provide that prosecutors and their deputies, entrusted by their colleagues to perform the Council duties in their names, are placed in the Council.

Based on provision analysis of the Republic of Serbia Constitution on judiciary, it could be reviewed that Constitution does not provide necessary guaranties for prosecutorial autonomy. Namely, the autonomy implies that the prosecution service as an institution is not exposed to any influences outside the institution itself, and logical consequence of that would be that critical influence onto election of prosecutorial members has special self-administrative body. However, the fact is that legislative and executive powers ”intervene” when electing prosecutors, legislative power does that when electing deputies for the first time, then public prosecutors answer for their work to the National Parliament, which in total welcomes political influence to prosecutorial functioning.¹¹

Constitutional position of prosecution service is of crucial importance to realization of

8 Constitutional decision, upon which State Prosecutorial Council member is also by function the president of competent council of the National Parliament, hence chairman of a working parliamentary body, is beyond logic.

9 Article 165 of the Constitution “State Prosecutorial Council proposes to the National Parliament candidates for first election for deputy public prosecutors, chooses deputy public prosecutors for permanent function performance, chooses deputy public prosecutors which have permanent function as deputy public prosecutors in another public prosecutor service, decides in deputy public prosecutor dismissal procedure, upon procedure prescribed by the Constitution and law, performs other duties prescribed by the law”.

10 In countries where similar bodies exist, majority or significant majority of members of such body are elected by prosecutors themselves or judges and prosecutors, if it is mixture body in stake composed of judges and prosecutors. See Lj. Kovacevic, *High Council of Magistracy in France*, in monograph *Judicial advices*, Belgrade 2003, p. 36; M. Vujovic, *High Council of magistracy in Italy*, in monograph *Judicial advices*, Belgrade 2003, p. 59, 60.

11 M. Salustro, Expert opinion on new Drafts of Act on Public Prosecution Service and State Prosecutorial Council, Pristina 2007, p. 3 and 5.

prosecution service competences and it is in tight relation to criminal procedural legislation reform. However, one can get impression that Serbia is currently conducting discrepant process; one aspect presents omnipresent effort to transfer to prosecution service competences of independent judicial body, of an investigative judge, and the other through election of public prosecutors and State prosecutorial Council members, public prosecution service is by Constitution being subordinated to the Government and National Parliament. Thus, it could also be questioned objectiveness of criminal procedure, especially of investigation where prosecutor is to have central role.

Organization of public prosecution service should be adapted to its tasks

Principle of autonomy is not purpose for itself, it is a principle of external organization of public prosecution service which is being established with the aim to eliminate influence of executive, legislative and judicial powers to prosecution service,¹² for it is impossible for prosecution service to perform its duty rightfully and legally, if it is under supervision of administrative and other bodies.¹³ In majority of countries, relation towards ministry of justice or bodies of judicial administration in general is crucial for prosecution

service autonomy.¹⁴ There are also exceptions. In England, Royal Prosecutorial Service was established with a view to attain the police of prosecutorial responsibility. Precisely that fact observed through contact of prosecutors with police agencies during investigation raises issue of autonomous actions of Royal Prosecutorial Service in relation to the police.¹⁵

Viewed from historical perspective, relation of public prosecution service and other state bodies has varied. Upon Act on public prosecution service from 1946 and Constitution from 1946, public prosecution service was a body of the National Parliament of the Federative National Republic of Yugoslavia. Principle of autonomy had been limited by competence of the Federative National Republic of Yugoslavia Presidium to annul, revoke or adjourn execution of public prosecutor act which is illegal or irregular.¹⁶ By the Act on Public Prosecution Service from 8th of December 1954,

public prosecution service had been defined as autonomous body within "broader structure of administration". Federal executive council had competence to control legality of work and through obligatory guidelines to influence to work of public prosecution service.¹⁷

Numerous scientific and professional discussions have been dealing with prosecutorial issues in Serbia. However, for this opportunity we will use concise observation on prosecutorial issues in Serbia presented in weekly "Evropa", where it was stated that "prosecution service did not succeed to build public trust into its work and it did not appear to be capable to perform criminal prosecution of persons within current political or economic Serbian elite".¹⁸ The following logical question is: why public trust in prosecution service has failed and how come it does not have capacity to prosecute prominent persons within political and economic life of the country? The answer is in belief that the prosecution service is ruled by the politics and that criminal prosecution for that reason bypasses political and economic elite. Impression that the prosecution service is ruled by the politics is underlined by the Constitution from 2006, since numerous decisions subordinate functionally prosecution service to the Government.

12 Mirko Gasovic, *Organization and functions of public prosecution service in Federal Republic of Yugoslavia*, master thesis presented at Law School of Novi Sad University, Novi Sad 1999, p. 41-42.

13 Momcilo Grubac, *Criminal Procedural Law*,^{1st} book, Introduction and procedural subjects, Belgrade 1995, p. 152.

14 There are states where relation towards other bodies is crucial. Hence, district attorneys in USA, which bare burden of criminal prosecution, due to the manner of election and "reelection perspective", are being dependant on "local government and narrow local politics". See Dragmila Vujovic, *Functions of Public Prosecutor in pretrial procedure*, doctoral thesis presented at Law School of Belgrade University, Belgrade 1993, p. 136.

15 See Peter Boeuf, *Effective administration of the police and the prosecution in criminal justice*, 120th international senior seminar visiting experts' papers, Berlin 2001, 121.

16 There are views that public prosecution service was independent body, for that expression defined its relation towards local state bodies. See Dusko Perovic, *Public Prosecutor in Yugoslav criminal procedural law*, master thesis presented at Law School in Belgrade, Belgrade 1979, p. 44. Acknowledging public prosecution service as independent body is irregular above all having in mind competences of the National Parliament Presidium of the Federative National Republic of Yugoslavia.

17 Mirko Gasovic, *Organization and functions of public prosecution service in Federal Republic of Yugoslavia*, master thesis presented at Law School of Novi Sad University, Novi Sad 1999, p. 43.

18 From interview with Goran Ilic, public prosecutor of First municipal public prosecution service in Belgrade published in weekly "Evropa", No. 121, August 3, 2006.

Although there are European states where prosecution services are functionally connected to the Government, we are convinced that such system would not provide good results in Serbia. When we make such conclusion, we have in mind traditional superiority of the Government in Serbia compared to bodies within other governmental branches, as well as the fact that the Government superiority is also manifested within executive system itself, so that the Government, as a body at the peak of the pyramid, oppresses any mode of autonomy of special bodies or organizations integrated into executive power.

Organizational autonomy of prosecution service and functional independence¹⁹ of public prosecutors are not purpose for its mere existence. Public prosecution service which poses needed guaranties of independence can answer to tasks posed before it. And not only that. Prosecutorial independence and independence of prosecutorial decision making must be regulated also upon duties which will soon be presented before the prosecution service. Saying this we have in mind certain change of criminal procedure concept towards revocation so called judicial investigation and its replacement by so called prosecutorial investigation, as well as certain jurisdictional empowerment of public prosecutors with other new duties and capacities, which will

¹⁹Speaking of functional independence, we have in mind independence from influences outside public prosecution service, for within hierarchically organized system there are influences as result of hierarchical actions.

change its current passive role in criminal procedure.²⁰

Therefore, only public prosecutor working independently can rightfully and in its full capacity to realize criminal prosecution function and to perform other activities in criminal procedure (opportunity of criminal prosecution in general criminal proceedings and in proceedings with juveniles), since without autonomy of prosecution service and autonomy of public prosecutors and deputy public prosecutors, prosecutorial capacities will essentially be capacities of bodies or individuals exercising control over him.

Despite the fact that prosecution service has characteristics of executive body, procedural role and prevailing activity change its legal nature and approximate it to judicial power. Additionally, only being next to "the weakest branch of power", prosecution service can preserve organizational autonomy and independence in performing its duties, which was probably intended by experts in countries with traditionally superior executive power and they have been using solution where prosecution service is part

²⁰Significant broadening of prosecutorial capacities has been drafted by the Act on criminal procedure from 2006. See M. Skulic, Vanja Bajovic, Novelities and amendments of criminal procedure from 2006 compared to the Code on criminal procedure from 2001, Belgrade 2007, p. 15.

of judiciary or even part of the system of judicial power.²¹

Apart from theoretical reasons in favor of acknowledgement that prosecution service in Serbia needs to be organizationally and functionally divided from executive, practical reasons also exist. Above all, there are tasks posed before Prosecution Service in fight against crime. Namely, Prosecution Service in Serbia has highly set tasks in preventing crime. For example, prosecution service often has duty to undertake criminal prosecution of persons connected to officials of executive, legislative and also judicial power or to prosecute individuals belonging to one of those powers. Being in such situation, only fully autonomous and functionally independent prosecution service can answer to the duty and to perform prosecution of criminal perpetrators efficiently.²²

²¹For example, in Georgia Article 1 of the Act on prosecution service prescribes that Georgian prosecution service is institution of judiciary. See Law on the procuracy, Legislative Bulletin 1997, Nr. 46. Related to nature of Georgian prosecution service there was a discussion among foreign experts in charge of prosecution service reform. Experts from USA Ministry of Justice considered that it should be given possibility of certain influence of executive and legislative power to prosecution service, while experts from European Commission thought that such possibility would be doctrinaire opposite to prosecution service status as part of judiciary. See Richard Scherpenzeel, *Assessment report assistance to the procuracy of Georgia*, within the European Commission's tacis action programme for Georgia, Second and Revised Version, Hague 2002, 31.

²²The fact that Italian prosecution service has identical independency as judiciary could give adequate results in combating organized crime.

Corruption in the Pro office-prevention an

ELIZABETH HOWE
General Counsel IAP October 2010

Albert Camus [French Algerian Philosopher] said 'integrity needs no rules'. Is this true?

It seems that standards of integrity can vary between cultures, races, religions, ages maybe even genders. For example Judge in a country in West Africa told me would not accept bribes but would accept presents post-verdict. What is the difference? -to her there was one was acceptable the other not also-my shock when DPP of another well-known West African country frankly spoke up at a Conference 5 years ago and said the acceptance of bribes amongst prosecutors to release prisoners was rife and was necessary in order to bolster their inadequate pay.

Not suggesting for a moment corruption confined to developing countries-albeit some element of acceptance there whilst in developed countries maybe more covert. Only recently in my country my prosecution service was rocked by a recent case where a senior crown prosecutor accepted a £20,000 bribe to drop a case and was jailed for four-and-a-half years after admitting corruption, perverting the course of justice and misconduct in a public office.

Sarfraz Ibrahim was caught in a police undercover sting

operation carried out by the Serious Organised Crime Agency (Soca).

He and an associate were put under surveillance after Soca grew anxious about Ibrahim's potentially corrupt activities.

An „integrity test” was devised to see whether he and the associate were prepared to act corruptly.

Over four months, until their arrest last summer, both men were gradually tested to see whether they were honest.

A fictional scenario was created which presented them with a chance for Ibrahim to use his position to intervene in a case in exchange for money.

It centred on an assault case which Ibrahim was able to „manoeuvre” in such a way that he was eventually able to mark it „no further action”.

Unknown to either man, the case was bogus and specifically created by Soca to test their honesty.

Mr Justice Treacy, passing sentence, told Ibrahim: „You did not just offend the core principles of your profession, but you committed crimes which are universally recognised as serious”.

„The breach of trust is great. I am sure that you were motivated by personal gain from the outset”.

Prosecution and control

He told Ibrahim that his actions had had a „potentially corrosive effect beyond this case”.

Speaking after the sentencing, Director of Public Prosecutions, Kier Starmer QC, said

„This behaviour will not be tolerated in our organisation,” he added; „The public has the right to expect the highest standards of professional behaviour from CPS employees and I will not tolerate anything less”

This was a man who had won awards and was highly regarded and whose photograph featured on the front of a recruitment brochure for the CPS-swiftly removed. What also emerged was that Ibrahim had significant debts-which raises the question as to whether financial checks should be conducted upon anybody in such a position as a matter of routine.

Certainly there should be clear parameters as to what is acceptable and checks and balances to ensure adherence. Whether this is a code of professional conduct or ethics or similar-there needs to be clarity and transparency and regulation if the public is to have confidence in their prosecutors.

IAP Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors produced in 1999

and more recently adopted in an UN Resolution in 2008 emphasises the importance of prosecutors conducting themselves professionally with dignity and honesty and in accordance with the law and the rules of their profession .They should ‘at all times exercise the highest standards of integrity and care’. There need for independence and impartiality is also stressed as are the concepts of fairness and objectivity. The standards also recognise certain protections and expectations for prosecutors-protection from arbitrary action by governments and from improper interference. Also included is the right to adequate remuneration and reasonable terms of employment and the existence of fair and impartial recruitment and promotion opportunities-outlawing favouritism and nepotism.

But how do we enforce these standards and avoid the risks of corruption in its many faces-be it bribery or improper influence and interference.

Ideally:

- Careful and robust recruiting practices
- Thorough vetting and background investigations
- Financial checks-to include annual income and asset disclosures-?for all ranks

- Continuing legal education to include ethics, codes of conduct
- Integrity checks?
- Short term contract or short term placements to avoid inappropriate local ties being formed-such as in some places in Far East eg Korea
- Clear rules about corporate hospitality/entertainment and acceptance of gifts
- Strong employee associations/unions to assert prosecutorial rights and expectations
- Clear and robust internal accountability chains and supervision mechanisms
- Sound disciplinary procedures which can be readily invoked in the event of breaches
- Security of personnel, buildings and data
- A strong independent oversight body/mechanism to review and investigate possible breaches of procedures etc with associated publicity.

In the UK in the 1960and 70s police corruption in London was widespread and endemic and the then Police Commissioner for London Sir Robert Marks [just died] famously said that he wanted to ‘arrest more crooks than we employ’ and indeed during his term of office and after he retired, hundreds of detectives

'on the take' were forced out of office following a massive investigation which he launched. Interestingly he resigned when as a response to the level of corruption, an independent investigation authority was established to handle investigations into the police-he did not agree this was necessary-he thought it would undermine police discipline and would not be as effective. Was he right?

There are a plethora of international instruments and guidance offered to public officials including the judiciary and prosecutors to combat the temptation of 'corruption'. A judicial system which is free from corruption to enforce laws without fear or favour is the corner stone of a flourishing society-encouraging foreign investment and breeding commercial confidence.

UNCAC-The United Nations Convention against Corruption was finalised in 2003 and in 2004 the United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors was produced-following significant IAP input. It is 219 pages long and will be available to IAP members on the IAP website. As we know the parties to UNCAC are currently struggling to develop a credible assessment tool-this guidance provides some practical measures which can be adopted and adapted by states to prevent corruption in the prosecution service and also to assist with the effective investigation and prosecution of corruption offence with reference where appropriate to the articles within the Convention. The guidance reminds us that a prosecutor represents the public and so must be fair and impartial-more so in those jurisdictions where there is a discretion whether to prosecute. It can be argued that the 'legality

principle' removes from the prosecutor to an extent, the risk of corruption .

'Uniform Guidelines for Investigations' in the field of fraud and corruption were developed in 2003 and are set out in the handbook. The handbook also describes the different types of activities that come within the term 'corruption' and gives examples.

Article 11 of the Convention specifically refers to the Judiciary and prosecution Services and require state parties to take measures to strengthen integrity and prevent opportunities for corruption within both professions and Article 36 recognises the imperative of independence for those bodies which are responsible for law enforcement.

The OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development)is also a prolific source of tools and guidance on corruption. For example in 1998 the OECD Council adopted a Recommendation on Improving Ethical Conduct in Public Service-12 specific recommendations many of which mirror those referred to above-eg public service conditions and management of human resources should promote ethical conduct.

In 2004, the OECD produced a report which included a generic assessment framework to enable the provision of evidence-based initiatives on the performance of policy measures to promote integrity and prevent corruption and includes an inventory of methods and solutions used by various countries for this purpose.

In 2007 The OECD produced a review of models of specialised anti-corruption institutions-the establishment of such specialised bodies having been required by a number of treaties including UNCAC. The review sets out the range of functions which

such bodies should exercise and the criteria which should apply-primarily-'independence, specialisation, adequate training and resources'. No single structure is recommended-but the main models are identified and analysed.

(Also C o E Criminal Law Convention on Corruption-coordinated criminalisation of large number of corrupt practices-monitored by GRECO-Group of States against Corruption)

The IBA has just launched its Anti-Corruption Strategy for the Legal Profession and recently conducted a poll the results of which were publicised during its recent Annual Conference in Vancouver. This poll was conducted amongst lawyers in private practice rather than public lawyers and mainly concerned cross border corrupt transactions, nevertheless the results are interesting and I think indicative. Many lawyers were ignorant of anti-corruption legislation with 40% being unaware of major conventions-UNCAC/OECD and yet nearly half stated that corruption was an issue in the legal profession within their country.

You shall be hearing tomorrow about the new UK Bribery Act 2010 which is confined to 'commercial organisations' and requires the introduction of 'adequate procedures' to combat corruption otherwise the persons responsible may be criminally liable for 'failing to prevent bribery'. One might ask whether such a concept or sanction will ever be applied to 'non-commercial' organisations such as public bodies? Traditionally many jurisdictions have concentrated on corruption within the public sector-rather than commercial bribery and maybe the trend is now changing-but we mustn't take our eye off the public sector.

Preventing Corruption in Prosecution Offices – Understanding and Managing for Integrity

DR. HEIKE GRAMCKOW,
The World Bank¹

The position of a prosecutor is important for any community and government – prosecutors are essential for keeping communities safe; they are also essential for keeping companies and government officials accountable. Prosecutorial decisions must be based upon the facts of the case and not on the status and importance of the individuals involved, or the interests of individuals, companies or the government. Many prosecutors perform their responsibilities with integrity and attention to detail and quality while a few others take a different path. Corruption of prosecutors or administrative staff in a public prosecution agency is especially detrimental to public trust in government and the rule of law. If those who are charged with upholding the laws and protecting the weak are compromised the impact can be damaging on many levels.

Lack of prosecutorial integrity and corruption is an issue in many countries; few agencies can honestly state that none of their prosecutors and other staff can be tempted.²

Especially when salaries are low and in societies where personal connections are essential to making anything work even those who normally would not change their decisions to return a favor can be compromised when the pressure is high. Especially when family tragedies strike, such as a wife or child suffering severe medical problems, it is difficult to not take the money offered just this one time if it could pay for the treatments that may save a loved one.

As a result, in any country it is important to understand what the level of corruption is or may be within a particular agency, where corruption is more likely to occur in the process and within the agency, what the potential motivating factors are for those within the prosecution service to give in to temptation, and what the cultural and political pressures are that are likely to compromise prosecutor and staff decisions. Interestingly, as much international attention as there is on corruption, there is little attention paid on conducting an initial assessment of the local and agency's specific corruption environment before advice is given to designing structures that impede corruption and enhance integrity.

Furthermore, to date no systematic framework has been developed to assist prosecution agencies in creating the policies, processes and management structures needed to contain

¹ This article was developed for the International Association of Prosecutors 5th Regional Conference of Central and Eastern Europe & Central Asia, "Cooperation against Corruption", Belgrade October 27-30, 2010.

² A very insightful review of the many pressures that may lead to integrity breaches, if not corruption, even in the more contained environment US prosecutors are operating in is provided in Rachel Barkow, Organizational Guidelines for the Prosecutor's Office, *Cardozo Law Review*, vol, 31:6, 2010 http://www.cardozo.yu.edu/uploadedFiles/Cardozo/Profiles/burns_ethics-145/Rachel%20Barkow.pdf

corruption and ensure integrity. At the same time there are some good lessons to be learned from different prosecution agencies around the globe. Not surprisingly, ensuring integrity within a prosecution agency is not different from what has to be in place in any other organization.

Preventing and controlling corruption generally requires that a range of appropriate monitoring and control mechanisms are implemented. In addition to proper human and financial resource and other management structures this will include specific regimes for internal checks, internal and external auditing and investigation and prosecution regimes. Such regimes should strike a reasonable balance between positive strategies to encourage high levels of integrity and repressive strategies designed to identify incidences of corruption and to discipline or prosecute those involved. Agency personnel, those who are dealing with the prosecution service, and the general public should be encouraged to report corrupt, unethical or illegal activity and, when such information is provided, it should be investigated in a prompt and thorough manner and sources should be protected.

No organization is better prepared to prevent corruption than one that is well organized, well managed, that pays attention to creating a professional environment that promotes quality and integrity. The following sections will shortly address some of the key elements that create a less corruption prone environment.

Value-driven management

The most effective and ethical prosecutor's office is one where the leader sets a tone of ethical

behavior and hires and trains lawyers and other staff with good character who possess good judgment. Establishing strong integrity standards along with internal processes and management structures that provide for effective supervision and reflect the values of the agency in all its policies, processes and operations is the key to preventing corruption.

The control environment and agency culture established by management regarding corruption must be absolute and clear. Management must convey the message that integrity and ethical values cannot be compromised and employees must receive and understand this message. The agency's management must continually demonstrate, through words and actions, a commitment to high ethical standards. This culture issue is the cornerstone of a well managed and well controlled agency.

Integrity and quality standards and policies

In order for prosecutors, other staff, and those the agency is working with to understand what they can expect from the agency and what is expected of them, agencies need to clearly outline how decisions and services are to be delivered. A code of conduct that is specific enough has to be in place. Other laws, such as civil servant codes, criminal procedures laws provide the broader parameters for prosecutor operations but they are not detailed enough to ensure a common understanding of how decisions are to be made and what is acceptable behavior and what is not. A very good example of how quality standards in combination with the code of conduct clearly spell out what the prosecution service does, how decisions are made and what services can be expected has

been developed by the Crown Prosecution Service of England and Wales.³

Human resources management

Staff members that are well qualified and of high integrity are at the core of an ethical organization; selecting the right people based on their qualifications and experience and not on connections is the foundation; training staff and managers to develop the needed knowledge and skills, and to truly understand and support the values of the organization is the next step; promotion schemes that are based on merit and performance management systems that focus on ongoing learning and promote the agencies values, especially integrity are signposts of agencies that manage human resources for quality, good performance and integrity. Offering assistance to staff in difficult personal or financial situation, assistance with receiving a low interest loan, counseling and treatment options, for example, is not only good for personnel moral and for retaining good staff but an important piece in a holistic corruption prevention scheme. As outlined in a bit more detail further below, a disciplinary system that quickly and without few exceptions for compromise addresses corruption in a transparent and fair manner is essential.

Supervision practices

Effective managers are in the front line of ensuring not only high quality prosecutorial operations in general but

³ See Crown Prosecution Service http://www.cps.gov.uk/publications/core_quality_standards/index.html

essential for integrity throughout the organization. Since most supervisors and managers in prosecutor agencies have a legal background and little if any management training, special attention needs to be paid to developing their management capacities – managing people is not an easy task and requires skills that are not taught in law schools. While some may have a natural talent for leading and coaching people, most would very much benefit from access to good management training and good guidelines for supervising people. In addition, different supervisory approaches can be applied to enhance quality decisions and reduce opportunities for corruption, these include teaming up junior prosecutors with more experienced ones to initially learn and later create prosecution teams for more complex (and sometimes more corruption prone) cases, introducing one-over-one review processes for complex and/or corruption prone cases, regular provision and discussion of summary case reports, regular review of case statistics and decision patterns. Equally important is that managers in prosecutors' offices know the ones that are reporting to them, instill the agencies values in them, enforce and uphold those values, weed out not only those who may not have the legal skills but especially those that cannot abide by the department's value system. A good manager will also have the confidence of staff to know when one of them is facing a difficult situation – be it acts of undue influence or a difficult personal situation that may make them vulnerable to ethics breaches and be there to assist them.

Ethics and integrity breach complaint structures

In order for any ethics code and integrity system to function, a mechanism has to be in place to report suspected or experienced ethics and integrity breaches. Corruption rarely occurs in the open and is difficult to pursue as a criminal offense; more often structures that allow internal and external sources to file complaints of a breach of ethics or integrity rules is the only way agency heads or units responsible for pursuing such allegations will be notified. While substantiated corruption accusations would trigger a criminal investigation in most countries, often such integrity breaches begin with an accusation that can be less clearly defined as corruption and often is supported by little tangible evidence. Furthermore, corruption grows more comfortably in an environment that pays little attention to ethics and integrity breaches in general. For all of these reasons a good ethics and integrity complaint process needs to be in place that all within the agency as well as those engaging with prosecutors are aware of and trust in. A system that is fair and transparent, that acts promptly and also protects those within the prosecution office from abuse has to be in place – not an easy task.

A good approach has been to establish a special disciplinary council/committee to be responsible for receiving and reviewing such complaints, investigating them if they are a mere ethical breach and referring them to the proper investigative agency if a criminal act is suspected. Such council is generally comprised of members of the prosecution agency that represent different ranks and regions but should also include others, such as judges, representatives of the

private Bar, law professors, and possibly police investigators and representatives of the general public.⁴ What the right mix for such council is will depend on the country context. Furthermore, depending on the type of complaint, the council may involve other experts in the review and response to the complaint. Establishing a clear process for evaluating and responding to such claims with timelines that is published is essential to ensure transparency. If the review indicates that no violation occurred the case will be dismissed and the complainant will be informed with an easy to understand explanation. If a violation is found, the prosecutor involved will have the chance to a fair hearing. In all of these processes, while transparency is key, so is confidentiality until a violation is proven. This is an essential part of fair proceedings since prosecutors can easily become targets of disgruntled defense attorneys or defendants. It is equally important to point out that just as the range of criminal sentences varies by severity of the case and guilt, so should sanctions by disciplinary committees, ranging from warnings, to reprimands, to temporary reassignments, leave without pay, fine and ultimately to dismissal. The decisions of such disciplinary commissions may be appealed and the final outcome has to be communicated to the person who filed the complaint. Such decisions

4 Another interesting composition of a disciplinary commission can be found in Austria where all members are lawyers from relevant agencies, half of whom are appointed by the unions of Civil Servants, the others by the Minister of Justice. See http://www.amij.org.mx/M_asambleas/4/antecedentes/mesa%20capacitacion%20judicial/CareerOfJudges.pdf

also need to be captured in a complaints database to ensure that these incidents are reflected in further personnel actions and so that repeat “offenders” as well as repeat complainants are identified. Similarly decisions of such disciplinary commission should be published in a manner that informs the public but does not compromise prosecutors that have not been found in serious breach of the code of conduct that would require dismissal. All of this requires the development of a database to track complaints, review results and responses.⁵

Document management policies

Clear policies that prescribe how, when and by whom documents, including case files, are supposed to be produced, stored, forwarded, checked out, who has access to what information and who has to sign documents is an essential element not only for good management and efficient processes in general but also a means to control tempering with documents. Well designed electronic document management systems make these processes easier to more temper proof.

Automation

The introduction of ICT can reduce corruption by improving the enforcement of rules, lessening the discretion

of officials, and increasing transparency. The introduction of automated case management systems, for example, allows for automatic and random assignment of cases which reduced the potential for choosing a particular prosecutor; it provides for automatic setting of hearings which reduced opportunity to let cases drag on, it provides for automatic notification of witnesses and other parties, limiting the possibility that they are not present at hearings; automated forms are produced and the system tracks cases, documents, and relevant information and will provide a record of all actions, including changes that may have been made to assignments, forms, dates. If combined with a document management system, loosing and altering documents becomes almost impossible.

Risk assessment

As mentioned before, in order to prevent corruption one has to know where it is likely to occur in the process, which cases are more likely to involve corruption. It is good management practice to regularly examine and assess the agency’s corruption risk exposures. Normally this requires that major corruption risks be identified within each functional area, that their impact be assessed, and the adequacy of the control environment is determined. Such assessment will result in recommendations to improve poor controls and identify areas that are vulnerable to major forms of corruption so that special attention can be paid to focus anti-corruption measures. Recommendations may include additions or modifications to the organization’s operational practices, procedures, systems or controls, so that the risk of corruption occurring is reduced to an acceptable level without

significantly raising cost or impeding efficiency.

Internal Audit Units

Internal Audit Units generally assesses the effectiveness of the prosecution agency’s processes and make recommendations to ensure that the organization achieves its objectives. The Internal Audit function supports informed and accountable decision-making with regard to ethics, compliance, risk, economy, and efficiency. One example of such unit can be found in the Public Prosecution Service of Canada (PPSC). In 2009–2010, the PPSC established an Internal Audit function by appointing a Chief Audit Executive, as well as creating a Departmental Audit Committee with three members appointed from outside the federal Public Service. The Audit Committee is chaired by the DPP. The audit committee provides objective advice and recommendations to the DPP regarding the sufficiency, quality and results of the organization’s risk management, control and governance frameworks and processes (including accountability and auditing systems).⁶

Citizen participation

Citizen Involvement in oversight functions is still more widely developed and accepted for police agencies and other executive branch functions that involve significant direct citizen contact. As mentioned above, including non-government representatives in disciplinary and other oversight committees can be effective but there are also other ways to inform and engage the public in

⁵ Depending on the size of the agency this can be accomplished by creating a simple access database especially if it is combined with a website that publishes key disciplinary committee decisions not only to inform the public but also to serve as a precedent for future complaints. A more comprehensive example of such tracking system can be found in Columbia where the AG is charged with following all ethics and corruption charges leveled against all civil servants, including prosecutors and is required to issue “certificates of integrity” before any civil servant is hired – a systematic background check process. See http://www.oas.org/juridico/spanish/col_res26.doc.

⁶ See Public Prosecution Service of Canada <http://www.ppsc-sppc.gc.ca/eng/pub/ar10-ra10/04.html>

the agency's efforts to address and prevent internal corruption. This is not only an important measure of accountability and transparency but especially in societies where nepotism, and other forms of "taking care" of family, friends, clan members and other groups are expected. Including representatives of such group in a committee to address and limit corruption can be especially powerful.

Other approaches can include involving citizens' groups in action planning for enhanced operations and anti-corruption measures, participatory budget processes that allows them to understand where resources are allocated, as well as allowing participation in Public Expenditure Tracking.⁷

Equally important are efforts to gain ongoing feedback from key community groups (i.e. businesses, youth groups, minority groups) and other counterparts, such as other government and justice system agencies, defense attorneys, as well as victims and offenders services and rights groups. Engaging with these groups on a regular basis through regular meetings and gaining feedback via Service Report Cards is important not for sharing information both ways and for creating a better understanding and trust which is often key for members of the public to feel confident that when complaints and accusations are brought to the prosecution service they will be taken seriously and acted upon.

Internal Information and Communication

Adequate transparency and free and open communication throughout the organization is

another aspect that agencies need support to prevent and reduce corruption and unethical behavior. If decisions and actions are carried out in the open – to the extent possible in a prosecution agency – opportunities to shroud decisions are limited. And, if managers are accessible and staff members feel they can openly discuss problems and suspected violations the willingness to bring them to their attention is higher.

Independent Inspection Units and Agencies

Such entities predominantly ensure the safe and proper delivery of the services inspected and promulgate good practice. Frequently these are independent agencies responsible for all government agencies. In some countries, a special unit of this agency or even a separate agency is created to focus on the prosecution service only. One such example is Her Majesty's Crown Prosecution Services Inspectorate which has the stated purpose to promote continuous improvement in the efficiency, effectiveness and fairness of the prosecution services within a joined-up criminal justice system, through the process of inspection, evaluation and identification of good practice.⁸

Taking care of your own: Protecting Prosecutors and their families against violence and other threats

Threats against prosecutors aimed at influencing their decisions are especially difficult to deal with. In many countries, including the US this is a growing problem. A 2009 report

indicated that such threats had increased sharply, prompting an increasing number of federal prosecutors in the US to get 24-hour protection from armed U.S. marshals. Many others are altering their routes to work, installing security systems at home, shielding their addresses by paying bills at the courthouse or refraining from registering to vote. Some even carry weapons in the court.⁹ The problem has become so frequent that a high-tech „threat management" center was opened, where about 25 marshals and analysts staff a 24-hour number for reporting threats, use sophisticated mapping software to track those being threatened and tap into a classified database linked to the FBI and CIA.

On the state level in the US prosecutors in some regions are exposed to similarly increasing threats but the resources available to protect them are as limited or non-existent as in less developed countries. Not giving in to threats of violence is part of integrity – but when the health and life of the prosecutor or his family is at stake it is up to the state to ensure that they are protect so they are not be forced to give in to the treads. Providing such support is not always easy nor can every country afford it. Still, every agency has to have the capacities to at least assess what the threat to individual prosecutors, other agency staff and their families and friends are and what options may be able to protect them.

7 See <http://www.kus.uu.se/pdf/publications/NubiaThesis.pdf>

8 See Crown Prosecution Service http://www.cps.gov.uk/publications/docs/cjs_inspection_reform.pdf

9 See Jerry Markon, Threats against judges, prosecutors escalate. Seattle Times, May 25, 2009. http://seattletimes.nwsources.com/html/nationworld/2009259159_judges25.html

Broader detection policies and actions

In addition to the above there are a range of other agency policies and legal frameworks that need to be in place to prevent corruption, develop integrity structures, and enable support of enforcement of ethics and criminal codes. These include at least the following.

Registration of interests and assets

Where prosecutors are allowed to serve on boards or be a member of other organizations or be a partner in a business registering these interests assists to avoid conflict of interest situations. Registration of assets may be more controversial and generally requires legislation that specifies procedures.¹⁰

Conflict of interest policies

The code of conduct may already outline what establishes a conflict of interest. The policy will then need to outline reporting and enforcement processes which may include a contract-type agreement that each employee signs that outlines conflict of interest situations during employment and possible after resigning.

Freedom of Information Legislation

Freedom of Information Acts (FoIA) have been passed in many countries as a means to hold government agencies, including prosecutors' offices, accountable, provide for transparency, integrity and curbed corruption in all government agencies. Such legislation gives a general right of public access to all types

of recorded information held by public authorities including prosecutors' agencies. In most countries, the right to public court hearings already provides public access to many key operations and decisions of a prosecution agency. At the same time, information provided at these public hearings are often just the last part of a longer process that happens within the agency, several of the case related deliberations require protection of the rights of the offender and victim, and most of the general prosecutorial policies and essential administrative policies and decisions are not accessible to the public – unless an appropriate FoIA law is in place. This right always has to be subject to prescribed conditions and the exemptions to protect victims and offenders as well as ensure effective agency operations. This includes the right to be told whether information exists as well as the right to receive information. Such laws tend to give members of the public the right to make specific requests for non-personal information held by public authorities which in turn means that the agency has to have a proper records management system in place as well as an efficient system for responding to such requests.

Whistle blower protection

Other prosecutors and staff members are often the only ones that may have opportunities to observe or otherwise detect corrupt behavior of colleagues or their supervisors. These also may require legislative authority and good examples of laws can be found in the US, Australia, South Africa, the UK and Korea. At the same time these laws need to be translated into more specific policies that fit with the particular agency environment.

Integrity testing policy

Integrity testing means that staff members suspected of being corrupt is placed in a compromising situation, i.e. they are offered a bribe, asked for an otherwise unacceptable favor. This can be a powerful corruption detection tool but frequently requires authorizing legislation, has to be used with caution and only in exceptional cases.

Conclusions

This article outlines a range of special responses to detect, respond to, and prevent corruption within prosecutor's offices, but neither one will work effectively in a poorly managed and severely under resourced agency. Experiences across the globe have shown that well organized and managed prosecutor agencies whose leadership clearly articulates, instills and enforces the key values of the agencies, especially integrity and ethics, are what is needed to prevent and effectively pursue corruption inside the agency.

Proper funding and adequate salaries are important for limiting temptation for staff and prosecutors but the best resourced agency will not be able to prevent internal corruption if its leadership is not only expressing a clear commitment to upholding the laws with integrity but is also committed to effective and efficient operations and to enforcing integrity breaches without delay.

¹⁰For sample registration forms see Howard Whitton and János Bertók, *Managing conflict of interest in the public sector: a toolkit*. OECD 2005.



European Legal In Against Corruption Experience

MIROSLAV ŠPECIÁN
Prosecutor in Prague, Czech Republic

Based on a contribution presented at the conference Cooperating Against Corruption in Belgrade on 28. 10. 2010

Dear colleagues, it is a great honour for me to be here at the Cooperating Against Corruption Conference and I am especially glad that the conference takes place right here in Belgrade.

It is definitely no secret that we in the Czech Republic feel a lot of attachment and affinity to Serbia and we take it as a friend.

The reason for this may be the fact we have quite similar languages, we have lived for a long time in very similar political systems and with exception of one sad period of time we also share a lot of historical experience.

It is just this common historical experience which made me to choose a topic for this presentation.

We know that Serbia is making its way towards a membership in the EU and is planned to join the Union between 2012 and 2016.

The Czech Republic became a member of the EU in May 2004 after some 11 years of approximation and for this reason our experience with the entire procedure is still quite fresh.

This is why I think that it might be of some interest to you to hear about our experience with some instruments of European law in the field of fighting the corruption.

For this purpose, I have selected some of my recent cases which involve corruption and in which we were able to use an instrument of European law.

Some of the cases I am going to describe are purely corruption cases – i.e. they involve charges for direct or indirect corruption pursuant to Czech Criminal Code.

Other cases involve corruption only indirectly.

This is because quite often we are not able to prove the offence of corruption itself.

It is a reality that we are not always able to prove that public official has accepted a bribe for

Instruments on – Czech

making certain economic decision (e.g. for granting public works to a certain company), but we are able to prove that such decision was economically inconvenient, that the rules of public procurement were violated etc.

In such cases, we are not in a position to charge the official with the offence bribery, but we are able to charge him with a more general economic crime such as breach of rules of public procurement, breach of a due care obligation and similar. And we do it even though we know that the motives for making such decision included very likely a possible corruption.

In the following text, I would like to look at those individual cases and legal instruments and I would like to do so from the perspective of a first instance prosecutor who is much more interested in their efficiency and practical use than in their juristic beauty.

European Arrest Warrant (EAW)

This legal instrument was intended to replace the system of

classical extradition and it was adopted shortly after the terrorist attacks of September 11, 2001 when there was a strong political and public demand for such instruments.

Legal regulation of this instrument is set forth in the Council framework decision 2002/584/JHA of 13 June 2002, on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States¹.

Czech Republic has implemented the European Arrest Warrant by amending its code of criminal procedure².

The implementation in this case was not easy as our president is a fierce opponent of this instrument. The implementation was even attacked before our constitutional

court³, but we have it in our legal system now.

We can define the EAW as a decision, which is issued by authorized judicial authority of one member state and whose aim is to arrest the offender in another member state and to surrender him.

The attractiveness of this instrument for a first line prosecutor rests in 2 features:

- firstly, the requirement of double criminality does not apply to certain categories of crimes (see Article 2 Paragraph 2 of the framework decision), and corruption and fraud are two of them.
- Practically it means that whenever we prosecute the corruption and/or fraud offences, we can be sure that there will be no problem with the verification of double

1 CELEX 32002F0584, see also http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/l33167_en.htm

2 CZECH CRIMINAL PROCEDURE CODE No. 141/1961 Coll., Sections 403-422

3 http://www.asser.nl/default.aspx?site_id=8&level1=10789&level2=10840&level3=11157

criminality on the side of our foreign partner.

- and secondly, even the citizen of a requested state may be arrested and surrendered.

I have benefited both these advantages in one case which involved an accused person who was of Slovak nationality.

The problem in this particular case was that the accused person committed the crime in our territory (in Prague), but immediately after being charged with this crime, he has left our country and returned back to Slovakia.

If we used classical methods of international legal assistance in criminal affairs, it is extremely doubtful whether or not we would ever be able to close this case in the Czech Republic, where the crime had been actually committed. The accused – as a Slovak citizen - would probably never be extradited. But the EAW offered us an instrument to bring the accused back to the “*scene of crime*” in the Czech Republic.

As prosecutors in the Czech Republic, we do not hold the position of a judicial authority and so we are not permitted to issue the EAW ourselves (as opposed for example to Netherlands). But I was able to obtain the EAW from the competent districts court’s judge.

Another advantage is the fact that no translations were needed as Slovak judicial authorities accept the EAWs in the Czech language due to the fact that Czech and Slovak languages are very similar and for a long time we have lived in a common federal state.

I have to confess that all this effort was in vain, for it appeared that the accused was not in the

Slovak Republic anymore and is believed to be somewhere in the Caribbean at present time.

But in spite of this poor result, I appreciate that there was an EAW as a quick and rather informal legal tool which I could use and which had a potential of bringing the offender to the territory where the crime was committed.

Transborder surveillance

Second legal instrument I would like to address is the so called transborder surveillance.

On the level of police cooperation, this instrument was introduced by the Convention Implementing Schengen Agreement of 1990⁴ and more specifically, by its article 40.

On the level of mutual legal assistance between judicial authorities, the same instrument is regulated by article 17 of the Second Additional Protocol to the European Convention on Criminal Matters of 1959⁵.

The logic of both instruments is basically the same – it is the idea that when the offenders are able to cross the state borders without any obstacles and controls, the police should be able to follow them in a similar way.

I had an opportunity to use this transborder observation in a criminal case which originally started as a pure tax evasion offence.

Czech police received information that there was a highly organized group of Czech citizens who were importing gold from neighbour countries (especially Slovakia and Austria) and sold it in the Czech Republic without paying any value added tax.

It appeared that the incomes resulting from this original criminal activity were so immense that the group decided to use certain part of them to build a hotel in Prague. And because they needed a lot of building permissions and similar authorizations, they decided to bribe some local officials who might help them in obtaining such permissions and authorizations. This is quite a good example of how interconnected the corruption may be with other types of criminality.

Another problem with this group was the fact that they were usually holding their meetings in Bratislava, which is some 4 hours’ drive from Prague but which is already in another state (i.e. in Slovak Republic). We decided to place the offenders under the surveillance, but we didn’t know where exactly the meeting will be held in Bratislava.

For this purpose, I have filed a request for the transborder observation based on Article 40 of the Schengen Convention and I have sent it to our national SIRENE office (an authority responsible for Czech part of Schengen Information System) which transmitted it to the respective Slovak authorities.

In a few days, informal meeting between Czech and Slovak police has taken place and it was agreed

4 CELEX 2000A0922(02), see also at [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):EN:HTML)

5 <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/182.htm>

that the Czech police will observe the criminals in their cars up to the Slovak frontier and there the Slovak colleagues will take over the observation.

Entire action was successful and we received a set documentation and pictures with the place of the meeting and the persons involved in it.

With the help of this information, I was able to draft another letter rogatory, this time already based on Article 17 of the Second Additional Protocol, and the next surveillance was already permitted by Slovak judge and the results of this second observation are fully reliable and will be used before the court.

In this case, the outcomes were positive. Especially the transborder observation according to the Schengen Convention was very useful, informal and quick and it helped us to establish the place where the criminals were holding their meetings.

European freezing order

The last instrument I would like to describe is a European freezing order.

European freezing order is set forth by the Council framework decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence (OJ L 196, 2.8.2003, p. 45)⁶.

This framework decision is based on the principle of mutual

recognition of decisions in criminal proceedings.

It enables judicial authority of one member state to issue an order freezing property or evidence in another state and – correspondingly - it obliges authorities of executing member state to trust such order and to execute it.

This framework decision gave member states 2 years to implement it into their national legal systems and so this implementation period elapsed in October 2005.

It is quite interesting that when I needed to use this instrument in September 2007, I found out that we are in fact preparing the first such order in Czech Republic. This is a good example of how slowly and lengthily such European instruments sometimes get into practice.

The reasons which persuaded us to use this freezing order are similar to those of the EAW.

Firstly, pursuant to Article 2 of the framework decision, offences of corruption and fraud are not subject to verification of the double criminality. And this was exactly the case.

And secondly – and this was decisive factor for us – article 5 of the framework decision stipulates that the executing state shall decide and communicate the decision on a freezing order as soon as possible and when practicable within 24 hours of receipt of the freezing order.

Issuing the freezing order itself is quite simple and informal procedure which includes two steps – step one is issuing the order as such and step two is completing a certificate, which in fact means only filling in a simple

form annexed to the framework decision.

We have issued this freezing order and certificate in a case in which we needed to seize a lot of accounting documents and banking information from a Hungarian private limited company. We were afraid that offenders (or their aides) would remove those accounting documents. For this reason, we have decided to give up classical tools of mutual legal assistance and opted to issue a European evidence freezing order instead.

On the basis of this freezing order, we have received in a short period of time all the documents that we needed (or at least all the documents that were found in the offices of that company). So I can say that the real work only started with the translation of all such accounting documents into Czech language and with consequent economic analysis.

Dear colleagues, the aim of this text was to share with you my experience of a first instance prosecutor with some supranational European legal instruments.

If I may summarize this experience, I can conclude that

- I had an opportunity to use in practice at least 3 such instruments, that is EAW, transborder observation and European freezing order, and
- all of them worked very well, proved to be quite efficient and compared to other instruments, they made my tasks somewhat easier.

I will be very glad if our Serbian colleagues will within a couple of years have a similar positive experience and I wish you all the best at your work.

⁶ CELEX 32003F0577, see also http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/116009_en.htm

Criminal Acts Trading In Infl

MELINDA SZABÓ

Introduction

Nowadays, we must recognize that apart from the lowest level of corruption, corruption is almost always linked to other serious forms of crime. The criminals are willing to bribe for gaining big profits. Their objective is the enrichment at any cost, and their tool is committing crimes. The best and shortest way to the unlawful enrichment leads through various forms of fraud, and corruption might make the perpetration of the crimes easier.

The other serious crime, money laundering serves to conceal the true origin of the money coming from the crime and makes the breed of the crime accessible for committing other crimes. Thus, these three types of crime – fraud, corruption, money-laundering - go hand in hand. The various form of fraud: for example, smuggling, VAT carousel mainly can not be committed within the boundaries of a country, so either the frauds, or the corruption acts are associated with transnational features. The methods and techniques of the bribes have become more sophisticated, and usually it seems that behind the

corruption the official, economical or financial decision is completely lawful. Since the advantage is not directly financial any more, but political, economical or other benefits are available, recognizing the corruption is getting more difficult and difficult.

In recent years, the crimes against the integrity of public life have undergone a structural transformation, which is still continuing in Hungary. The number of the so called simpler cases - casual bribery - stagnates, while the number of the corruption acts related to economic and financial crimes has increased significantly. Over the past ten years, the average number of corruption cases is 756, but the number has increased in 2009 (963), but compared to the whole number of crimes known by the law enforcement agencies (426.914) corruption cases give only the slight part of criminality.

During the past years, Hungary, recognizing the importance of fighting against corruption, and the structural transformation of the corruption cases, made several changes in the domestic legal system. The

– Bribery, Influence

most important international laws and conventions were implemented, such as: Criminal Law Convention on Corruption (Council of Europe's Criminal Law Convention on Corruption), Civil Law Convention on Corruption (Council of Europe's Civil Law Convention on Corruption), United Nations Convention against Corruption, OECD Convention, The Agreement establishing the Group of States against Corruption (GRECO from Council of Europe).

Non-Criminal Regulations Against Corruption In Hungary

Since in the field of fighting against corruption the criminal law has to be *ultima ratio*, other changes were made as well in order to make the public life more transparent.

The Hungarian government adopted a National Anti-Corruption Strategy in 2001 which led to adoption of the "*glass pocket programme*", in April 2003. The glass pocket programme has sought to make the use of public funds more transparent by, *inter alia*, strengthening the role of the

State Audit Office; balancing the need to protect trade secrets with the need for publicity of official documents; making the finances of public bodies more transparent; requiring declarations of assets by officers and directors of certain state-owned enterprises; and improving public procurement processes.

Conflict of interest provisions forbid civil servants from holding executive positions in private companies, *civil servants cannot hold office in a political party* and may not undertake a public appearance on behalf of or in the interest of a political party apart from participation in general or local elections as a candidate, or an executive of commercial enterprise or member of the supervisory board expect if the commercial enterprise is major owned by a local authority or public entity or is in State property permanently. Since 2001 civil servants and senior functionaries / including judges and prosecutors / have had to submit *declarations of interests, income and assets*. The Act 100 of 2000 on *Accounting* contains reporting and

bookkeeping obligations, as well as disclosure, publication and audit requirements. Its aim is to provide an authentic and true overall picture in respect of the income producing capability, the development of the assets, the financial situation and the future plans of the entities falling under the effect of the Act. Violation of the accounting rules is subject to liability under the Civil Code provisions on general liability, the Criminal Code and the Act on Petty Offences.

Section 289 of the Criminal Code subjects a person to a maximum term of imprisonment of 2 years for violating the rules in the Act on Accounting on reporting, bookkeeping, certificates or other obligations where he/she makes "impossible or difficult" the "survey or inspection of his/her property situation". The offence is completed where the perpetrator makes it impossible to overview all or part of his/her property. The condition is not satisfied where the acts of the perpetrator cause temporary difficulties, or unnecessary work, etc. For example, a crime would be committed where a person does

not provide exact data and information regarding his/her financial situation, hides the relevant documents and invoices and thereby causes significant difficulties for the authorities to complete their overview.

The relevant provisions on *bank secrecy* are in Act CXII of 1996 on Credit Institutions and Financial Enterprises. Section 51 of Act CXII sets out the circumstances under which "bank secrets" may be disclosed to third parties. Pursuant to paragraph 51(2)(d) of Act CXII, the obligation of bank secrecy does not apply "in respect of investigating authorities and the prosecution, acting in a pending criminal procedure and carrying out the complementation of a denunciation". Additionally, paragraph 52(d) requires that financial institutions immediately release bank account data upon the written application of the "investigating authorities, the national security service and the prosecution", if there is any evidence that the account is associated with the trade of narcotics, terrorism, illegal arms trading, money laundering or organised crime. The act on the rules of taxation contains almost the same provisions, rules.

The Act XV of 2003 on *Prevention of Money Laundering*, and Act CXXXVI of 2006 on *Prevention of money laundering and terrorist financing* contain the detailed requirements for service providers who (1) must identify their customers, (2) must report suspicious transactions to the Anti-Money Laundering Division, (3) must record the accounting data and documents, and (4) are to take part in special education the detection of money laundering crimes.

The auditors, accountants and legal professionals (lawyers and notaries public) also included a list of persons who have a special obligation to report when they meet for activities, which may relate to money laundering.

Criminal Regulations Against Corruption In Hungary – Especially The Act Iv Of 1978 On The Criminal Code

Besides the implementation of the international conventions the Criminal Code (CC) and the Act on Criminal Proceedings (CPA) were changed as well. Among other changes, the Criminal Code and the Act on Criminal Proceedings were amended to subject bribery and corruption to higher penalties and to facilitate the reporting of bribery cases.

The Chapter XV of the Act IV of 1978 on the Criminal Code of Hungary contains the crimes against the integrity of state administration, the administration of justice and public life, and crimes against the integrity of international public life. In this chapter Title VII regulates crimes against the integrity of public life, such as bribery (Section 250-255/A), trading in influence (Section 256), while the Title VIII contains the crimes of bribery in international relations (Section 258/B-258/D), and trading in influence in international relations (Sections 258/E).

Section 250 – Passive bribery of public domestic officials

(1) Any public official who requests an undue advantage in connection with his/her duties, or accepts such undue advantage or a promise thereof, or agrees with the party requesting or accepting the undue advantage, is guilty

of a felony punishable by imprisonment of one to five years.

- (2) The punishment shall be imprisonment of two to eight years if the criminal act is committed: by a public official in a managerial position, or otherwise empowered with authority in affairs of greater importance; by any other public official in an affair of greater importance.
- (3) The perpetrator shall be punished by imprisonment of two to eight years, or of five to ten years in accordance with the distinction contained in Subsections (1) and (2) respectively, if – in exchange for the undue advantage – he/she breaches his/her official duty, exceeds his/her competence or otherwise abuses his/her official position, or if the act is committed in criminal conspiracy or for regular financial gain.

The defendant who worked as a tax inspector was obliged to control the bookkeeping of the companies and check whether they make out of bills or not. If he detected any irregularity he had to launch a tax examination against the company. During a checking, he noticed some administrative deficiencies and instead of launching the tax examination he asked for 30.000,- (120 EUR) forints for breaching his duties. In order to get the requested money from the representative of the company he made an appointment with the executive in a shopping mall in that afternoon. The executive reported the bribe to the police and the tax inspector was arrested during the handing over of the money. He was sentenced for 2 years imprisonment which

was suspended for 3 years of probation. Besides this he was obliged to pay 50.000 Ft with respect of the financial gain wanted to achieve.¹

Section 253 – Active bribery of public domestic officials

- (1) Any person who – in connection with the duties of the public official – gives or promises undue advantage to a public official or to another person on account of such public official, is guilty of a felony punishable by imprisonment of up to three years.
- (2) The person committing bribery shall be punished for a felony by imprisonment of one to five years, if he/she gives or promises the advantage to a public official to induce him/her to breach his/her official duty, exceeds his/her competence or otherwise abuses his/her official position.
- (3) The director of an economic undertaking, or a member or an employee thereof with authority to exercise control or supervision, shall be punished in accordance with Subsection (1), if a member or an employee of the economic undertaking commits the criminal act defined in Subsections (1)-(2) for the benefit of the economic undertaking, and the criminal act could have been prevented if he/she had properly fulfilled his/her control or supervisory obligations.
- (4) The director of an economic undertaking, or a member or an employee thereof with

authority to exercise control or supervision, shall be punished for misdemeanour by imprisonment for up to two years, if the criminal act defined in Subsection (3) is committed due to negligence.

Three customs officers during a controlling conducted in the biggest Chinese market in Budapest, noticed some false labeled goods in one of the pavilion run by a Chinese citizen. In order to avoid criminal investigation and seizure of the goods the owner of the pavilion, who didn't speak Hungarian, offered some money to the customs officers through his nephew, who worked with him. The owner of the pavilion and his nephew were found guilty because of committing active bribery of domestic officials 3 times, which was committed by the nephew as an accomplice. The owner of the pavilion was sentenced 1 year and 2 months, the nephew was sentenced 1 year of imprisonment, which was suspended for 2 years of probation.²

Elements/concepts of the crime: The crime can be committed only by public officials. According to Section 137 CC public officials are: members of the Parliament; the President of the Republic; the Prime Minister; members of the Government, state secretaries and deputy state secretaries; constitutional judges, judges, prosecutors; ombudsman; members of local government bodies; notaries and assistant notaries; independent court

bailiffs and assistant court bailiffs; persons serving at the constitutional court, the courts, prosecutors offices, administrative agencies, local government administrative bodies, the State Audit Office, the Office of the President of the Republic, the Office of Parliament, whose activity forms part of the proper functioning of the organisation; probation officers working for the national parole board under an employment relationship in the judicial system, persons exercising public or administrative powers in a body entrusted by law with public or administrative tasks. "Undue advantage or promise" can be any kind of material/ immaterial, pecuniary/financial or personal advantage, such as any sum of money, credit, securing of a contract, possibility of obtaining additional income, a bottle of beverage, small gifts, a sexual relation, the issuing of an official document or securing of a forged passport, "personal advantage" means any kind of "service" that could be important to one's existence or livelihood or another interest. Breach of duty shall also mean the fulfillment of a duty subject to the granting of a favor. "Directly or indirectly": the situation of acting via intermediary is covered by the general rules on complicity (section 21 CC). "For himself or herself or for anyone else": the wording "undue advantage" would cover not only advantages given to the public official but also advantages to a third party. It is also a bribery offence if the person who requests or accepts the undue advantage is a third person (e.g: the relative of the public official), but the public official – explicitly or implicitly – agrees that this person requests or obtains

1 1/ Decision of the Metropolitan Court of 2009

2 Decision of the Metropolitan Court of 2008 and 2010

undue advantage on account of the public official. „Committed intentionally”: active and passive bribery are intentional crimes. According to section 13 CC, a crime is committed intentionally if the perpetrator desires the consequences of his/her actions or he/she acquiesces these consequences. In order to establish criminal liability, it is necessary to determine a perpetrator’s intention in respect of all pertinent elements of the offence.

Section 258/B – Active bribery of officials of international organisations

- (1) Any person who gives or promises unlawful advantage to a public official of another country or to a third person on account of such public official, in connection with his actions in an official capacity is guilty of a misdemeanor punishable by imprisonment for up to three years.
- (2) The person committing bribery shall be punished by imprisonment between one to five years, if he gives or promises the unlawful advantage to a foreign public official to induce him to breach his official duty, exceed his competence or otherwise abuse his official position.
- (3) The director of a business association, or a member or employee with authority to exercise control or supervision shall be punished according to Subsection (1), if the member or employee of the business association commits the criminal act defined in Subsections (1) and (2) for the benefit of the business association, and the criminal act could have been prevented had he properly fulfilled

his control or supervisory obligations.

- (4) The director of a business association, or a member or employee with authority to exercise control or supervision shall be punished for misdemeanor by imprisonment for up to two years, community service work, or a fine, if the criminal act defined in Subsection (3) is committed due to negligence.

Section 258/D – Passive bribery of officials of international organisations

- (1) Any foreign public official who requests an unlawful advantage in connection with his actions in an official capacity, or accepts such advantage or a promise thereof, or agrees with the party requesting or accepting the advantage, is guilty of a felony punishable by imprisonment between one to five years.
- (2) The perpetrator shall be punished by imprisonment between two to eight years, if he breaches his official duty in exchange for unlawful advantage, exceeds his competence or otherwise abuses his official position, or if he commits the act in criminal conspiracy or in a pattern of business operation. (There were no cases in respect of these offences.)

Section 251, 252 – Passive bribery in the private sector 251

- (1) Any employee or member of a state-financed body, economic undertaking or civil society who – in connection with his duties – requests an undue advantage, or accepts such advantage or a promise thereof in exchange for breaching his/her duties

or agrees with the party requesting or accepting the undue advantage, is guilty of a felony punishable by imprisonment for up to three years.

- (2) The perpetrator, who breaches his/her duties in exchange for the undue advantage, is guilty of a felony punishable by imprisonment of one to five years, or of two to eight years if the breach is involved in an affair of greater importance or if the act is committed in a criminal conspiracy or for regular financial gain.

252 (1) Any employee or member authorised to act independently of a state-finance body, an economic undertaking or a civil society, who – in connection with his duties – requests an undue advantage, or accepts such advantage or a promise thereof, or agrees with the party requesting or accepting the undue advantage, is guilty of a felony punishable by imprisonment of one to five years.

- (2) The perpetrator, who breaches his duties in exchange for the advantage, is punishable by imprisonment of two to eight years.

- (3) The punishment shall be imprisonment of five to ten years, if the perpetrator: breaches his duties in an affair of greater importance; commits the criminal act in a criminal conspiracy or for regular financial gain.

The defendant worked as an instructor of medical massage employed by a company. Besides being an instructor, he was an examiner as well. After a written exam, he accidentally met one of his students, a young girl, to

whom he told she had failed the exam. In order to get a better mark, he asked her to start a sexual relationship with him. He was sentenced to pay fine because of committing passive bribery in the private sector.³

Section 254 – Active bribery in the private sector

- (1) Any person who gives or promises undue advantage to an employee or a member of a state-financed body, an economic undertaking or a civil society, or to another person on account of such employee or member, in order to induce him/her to breach his/her duties, is guilty of a felony punishable by imprisonment for up to three years.
- (2) The punishment shall be imprisonment for up to three years, if the undue advantage is given or promised to an employee or a member authorised to act independently of a state-financed body, an economic undertaking or a civil society.

The first defendant worked as a bank clerk and she was obliged to keep the bank secrets, among others the name and the address of the account holder, the number of the account, the balance, signature of the account holder kept in the bank. In that time she had some money problems of which one of her former boyfriends, the second defendant, had learnt. He asked her to give some of the data one of her richest customers in return some money coming from the planned crime. When one of her customer came in to the bank to

put some money on his account she noticed that he had more than 200 million forints on his account, on which she informed the second defendant. Besides this she gave him the signature of the offended kept in the bank. After this the second defendant asked someone, who remained unknown during the investigation, to make the whole false and forged documentation, as ID, driving license etc, in order to open another bank account in the name of the offended. When the documents were ready, someone opened a new bank account, and ordered the old accounts to the new one, changed the postal address, the e-password, made a new password to the telephone customer service. The next day almost the whole money from the old accounts was transferred to the new one, and then to different bank accounts, mainly opened by the accomplices of the second defendant, and opened with forged documents in the name of non-existing persons and companies. The bigger part of the transferred money was withdrawn at different cash dispensers. The first and the second defendant were found guilty at first instance in fraud, breaching of bank secret. The first defendant was found guilty in passive bribery in the private sector committed by breaching her duties, and the second defendant was sentenced because of committing active bribery in the private sector. (Section 251 (2) and Section 254).⁴

Elements/concepts of the offence

In respect of passive bribery in the private sector, sections 251 and 252 CC contain the wording "in connection with his duties". In contrast, active bribery, sections 254 and CC, in the private sector does not require a business relation; it may be carried out by "any person". "Breach of duty" is not a necessary element for committing such an offence, although the expression is contained in sections 251 (2) and 252 (2) as an aggravating circumstance which may lead to more severe sanctions. Other elements, except the penal sanctions, described under bribery of domestic public officials (above) are equally applicable in respect of this offence.

Section 258/C – Active bribery in the international private sector

- (1) Any person who gives or promises undue advantage to an employee or a member of a foreign economic undertaking, or to another person on account of such employee or member, in order to induce him/her to breach his/her duties, is guilty of a misdemeanour punishable by imprisonment for up to two years.
- (2) The punishment shall be imprisonment for up to three years, if the undue advantage is given or promised to an employee or a member authorised to act independently of a foreign economic undertaking. (There were no cases in respect of this offence).

Section 256 – Trading in influence

- (1) Any person who - purporting to influence a public official - requests or accepts an undue advantage for himself/herself or on behalf of another person,

3 Decision of the Metropolitan Court of 2009.

4 Decisions of the Metropolitan Court of 2010

is guilty of a felony punishable by imprisonment of one to five years.

- (2) The punishment shall be imprisonment of two to eight years, if the perpetrator: purports to or pretends that he/she is bribing a public official; pretends to be a public official; commits the criminal act for regular financial gain.
- (3) Any person who commits the criminal act defined in Subsection (1): in connection with an employee or a member of an economic undertaking or a civil society, is guilty of a misdemeanour punishable by imprisonment for up to two years; in connection with an employee or a member authorised to act independently of an economic undertaking or a civil society, is guilty of a felony punishable by imprisonment for up to three years.
- (4) Any person who commits the criminal act defined in Subsection (3) for regular financial gain, is guilty of a felony punishable by imprisonment of up to three years, or of one to five years, in accordance with the distinction contained in Subsection (3).

A person, who pretended to influence and bribe a tax inspector requested 500.000 forints, he said that the tax inspector requested 300.000 for breaching his duties, and he asked for another amount, 200.000 forints for himself. The woman, who originally had some problems with the tax authority, gave him the money, but finally she managed to solve her problem with the tax authority in the proper way. The man was found guilty and imposed a 2 years

suspended imprisonment and a fine as ancillary punishment.⁵

Elements/concepts of the crime: In the Hungarian CC "active" trading in influence is not regulated separately; however, this offence is covered through the provisions on active bribery of domestic public officials (section 253 CC) as these provisions apply regardless of whether the perpetrator promises, offers or gives the undue advantage to a public official or any other person, for example an "influence peddler".

Other elements/concepts of the offence, described under the bribery offences (above) are equally applicable in respect of trading in influence.

Section 258/E – Trading in influence in international relations

Any person who - purporting to influence a foreign public official - requests or accepts an undue advantage for himself/ herself or on behalf of another person, is guilty of a felony punishable by imprisonment of up to five years. (There were no cases in respect of this offence.)

Foreign public official: a person empowered with legislative, judicial, public administration or law enforcement duties in a foreign state; a person serving in an international organisation created under international convention, whose activity forms part of the proper functioning of the organisation; a person elected to serve in the general assembly or body of an international organisation created under international convention; a member of an international

court that is empowered with jurisdiction over the territory or over the citizens of the Republic of Hungary, and any person serving in such international court, whose activity forms part of the proper functioning of the court.

Foreign economic operator (Section 258/F.) shall mean organizations vested with legal personality according to the laws of its home country, which is entitled to perform economic activities in its prevailing organizational form.

Confiscation

Confiscation of assets – Section 77/B

Originating from a criminal offence or obtained in the course of or in relation to the perpetration of a criminal act [paragraph 1(a)]; replacing those mentioned above [(c)]; which were made available or were intended to provide the conditions required, or designed to facilitate the perpetration of a criminal act [(d)]; obtained by the perpetrator while he was involved in a criminal organisation [(b)]; and those being the financial advantage given [(e)].

Confiscation - Section 77

Mandatory confiscation of the res: either used or intended to be used as an instrument to perpetrate a criminal act [paragraph 1(a)]; whose possession either endangers public security or is in conflict with the provisions of law [paragraph 1(b)]; that came about as a result of the perpetration of some criminal act (proceeds) [paragraph 1(c)]; that was subject to a criminal act (object of the criminal act) [paragraph 1(d)].

⁵ Decisions of the Metropolitan Court of 2010

Coordination of corruption cases prosecution – coordination of practice, division of tasks

An example from Germany

NORA KAISER

(Prosecutor, Division on Criminal Law
Suppression of Economic Crime, Computer
Crime and Corruption-Related Crime, Federal
Ministry of Justice)

Let me first thank you for the opportunity to speak at your conference. As we all heard, one of the most important parts of effectively fighting corruption is a strong cooperation between the competent authorities, national and international.

I especially appreciate to talk to you today, as I have worked as a prosecutor in Munich in the department on combating corruption and was one of the prosecutors in a big German case, well known as the SIEMENS-case, with various international connections, getting to know the great importance of effective mutual legal assistance. And after all, we succeeded.

Since two years I am delegated to the Federal Ministry of Justice, inter alia representing Germany at the Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO). It is an useful German mechanism that judges and prosecutors are delegated for 2-3 years to the Ministry so that the practitioners knowledge can be included into the theoretical work of the legislation.

THE LAW

To work together always requires a mutual trust, which bases particularly on an insight of the law and practise of the opposite country. Not only the similarities, but especially the differences are important to know to understand

each other. So please let me first introduce you very briefly to the German law on combating corruption and then enter into the practise.

Bribery Offences

The German Criminal Code distinguishes between Bribery in the Public Sector and Bribery in the Private Sector. Due to this, there are also special sections on the Liability of Legal Persons and the Bribery of Parliamentarians or Voters.

The General Requirements of all the Bribery-offences are:

- a person who offers or takes
- any undue advantage
- directly or indirectly
- for himself or for a third person

The Taking covers any request, solicitation or acceptance, the Offering includes offering, promising and giving. It is not necessary, that the other person agrees to the offering or taking.

The offered or taken advantage can be both material or immaterial, so that even a better reputation can lead to a bribery offence.

Bribery in the Public Sector

The Bribery in the Public Sector includes public officials, persons with special public service obligations and Soldiers of the Federal Army. The wording "public official" inter alia includes judges and arbitrators, but the law foresees a more severe punishment for these – in cases of bribery imprisonment from 1 year up to 10 years – due to there high responsibility. The persons with special public service obligations are those which the German jurisprudence calls the "lengthened arm of the state", like companies which carry out

the responsibilities of the state, as water supply or other parts of the public utility infrastructure.

The offences are separated into the Acceptance of and Granting a Benefit and into the Taking and Offering of a Bribe.

In the first case, it is already enough that the Benefit refers to the discharge of a duty. A breach of a duty is not necessary. This offence has been adopted to already avoid any "bad appearance" of the public sector, as the great importance of a trustable public sector for every citizen can not be underestimated. To assure that public officials are not influenced by any benefit, it is necessary to draw the line at such a low level, because everybody can exert influence by simply being friendly but not everybody can pay for a benefit or has the necessary connections to give any other opportunities to the official.

The offence of Taking or Offering a Bribe requires in contrast a breach of duty in performing or refrain from performing it and is therefore punishable with a more severe penalty.

The EU-Bribery-Law equalises the European public officials with German public officials in cases of bribery for future acts, as well as the Law on Combating international Bribery equalises foreign public officials with German public official in cases of bribery for future acts which are performed to get an advantage in international business transactions, bearing the conditions of the OECD-Convention on Combating Corruption.

Bribery in the Private Sector

In the Private Sector, the protection of a fair competition is intended by the Criminal Code. Therefore the advantage has to be given in a business transaction and has to lead or to be meant to lead to an unfair preference to another in a competition.

This covers also the protection of the international competition.

PROSECUTION – AN EXAMPLE

The roman goddess of justice and law, Iustitia, is often shown with an eye patch, but the Art Nouveau showed her without it, but with blind eyes, so she can not even see any shadow, as through the fabric of an eye patch. This interpretation of a jurisdiction without any distinction of the person has a great importance in the area of combating corruption, especially for the prosecutor as the first one to decide if further investigations are necessary or not. Investigating "white-collar-crimes", as which corruption is often described, requires personal and mental strength, especially if the investigation reaches higher levels in the public or the private sector.

The Initial Suspicion

But it is not only strength, that is necessary, but also an understanding of economic, official and political relations. Therefore, the German States established Special Divisions on Combating Corruption especially in bigger cities, to be able to pass on competences in this area and to combat corruption more efficient. Unlike most offences, which are usually reported to or investigated by the police, the initial suspicion is often found during the investigations of Tax- or Fraud-Cases as so called

”coincidental findings”, through mutual legal assistance requests or are given through anonymous notifications directly to the prosecution office. The reason behind this is the absence of witnesses, because in most of the cases, the involved persons are both offenders.

Therefore, the decision if the probability is adequate for further investigations bears the risk, that the anonymity of a notification has been misused to give bad credit to an unpleasant competitor and both the initiation of investigation proceedings and especially a search can cause great damage to the reputation of a person up to financial loss or insolvency of a company. The challenge is to investigate through ex-ante inquiries if the names or/and the positions named in the notification are making sense in combination with the accusation and whether there are indications for the reliability or the incredibility of the potential complaint, for example, if the notification shows that he or she is an insider or if it is only polemical. This requires imaginativeness and creativity and also a good cooperation with other units.

The Coordination of the Search

If the probability is decided to be adequate but not yet enough to prove the facts, the application of search warrants and, if necessary, arrest warrants, has to be made to the judge. In the preparation of the search, the biggest importance, which is often missed, is to build a team, to inform the police about the legal requirements, to prepare a good cooperation with the tax-office and to make sure, there is no lack.

The search should be made contemporary in all objects, which requires a very detailed preparation, especially in cross-boarder cases. In these instances, it also can't be underrated, to talk to each other to clarify any questions in advance and to assure a good network during the searches, for example by having one prosecutor in the head office, who can coordinate problems or findings, that are related to other objects.

In this context, the teamwork within the Division is also essential, because in a bigger case, a prosecutor in every important object can ease the work of the police substantial by talking to the lawyers, resolve legal questions and control the work.

The indemnification or confiscation of documents and data often reach a vast extent and can lead to serious transportation- and storage-problems. It would therefore be advisable to make a quick on-site-examination, if it is really necessary to take the whole range, which is also assistant for a good cooperation with the company, which can be dependent on some of the documents. To avoid the necessity of taking hardware out of an office or a company, it is useful if the police volunteers computer experts, who can directly download the data and store them extern. If possible, on-site-hearings of witnesses or defendants should be made, to avoid any possibility of collusive behaviour.

Subsequently to the search, the potential arrests, the hearings and interrogations, a common discussion of the achievements is the best opportunity to combine the findings and to figure

out, if further investigations, especially searches or arrests, are necessary.

The Proceedings

Following the search, the examination takes place and, also it is of great importance to have the necessary resources, it is not only about resources, but also about the investigators themselves. The big range of documents and data often overcomes every possibility to handle it in a live's time. For example, the so-called "Siemens-case" bared five terrabyte of data, not to be mentioned the documents.

Therefore, an effective data mining cannot take be done without a creative approach and great engagement. In this context, an effective cooperation between the police, the tax-office and the prosecution office makes the difference for success. It can be useful to have a meeting with the investigation team up to once a week, to recapitulate the case and its evolgings, even if no one seems to have questions, simply because of the complexity of the structures and the legal connexions to avoid any loss from the first moment.

In all this effort, it shouldn't be forgotten, that a conviction is not everything. Even the searches, the discussion in public and the rise of awareness is a great success and may have a bigger preventive effect than any conviction can ever have. And our main goal should be the avoidance of corruption, even if we probably can't drain the swamp completely, we can try to lower the water-level, so that our investigation services can walk through it with dry feet one day.

Specialization vs. hierarchy for establishment of special office for fight against corruption

National Anticorruption Directorate (NAD) was created in Romania in 2002, at the beginning under the name of National Prosecutors Office against corruption. The law which created this institution was modified several times, modifications being generated by the need of improvements of the functionality of this institution.

JUDGE ADINA DARIA LUPEA
Court of Appeal Cluj - Romania

At the beginning, as in the present, this organism has functioned in line with the others builds of the Prosecutors Offices, but in the present the prosecutors which functioned in NAD are assimilated and have the same salaries as the Prosecutors of the High Court.

The need of the establishment of a build like this was felt in Romania in the conditions of an alarming increase of the corruption phenomenon. This unwanted aspect was also influencing in a negative way the perspective of the adherence to the European Union of our country.

It must be underlined here that, at the macro level of the society, not the "big corruption" is the one that influences every day life of people, because this one is not only harder to perceive or to fight against it, but the "petty corruption" that ordinary people has to face every day - in the public institutions, no matter they belong to the town halls, police, justice, the health of education systems etc.

Besides, the need of a specialized structure belonging to the Prosecutors Office was felt recently also at the european level; in September this year took place in Vienna the first international conference of IACA (**The International Anti-Corruption Academy – IACA**) which is a joint initiative by the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), the Republic of Austria, the European Anti-Fraud Office (OLAF) and other stakeholders. This is a pioneering institution that aims to overcome current shortcomings in knowledge and practice in the field of anti-corruption. In pursuing this aim, the Academy will function as an independent centre of excellence in the field of anti-corruption education, training, networking and cooperation, as well as academic research. It will take a holistic and inter-disciplinary, inter-regional, inter-cultural and inter-sectorial approach.

You can find here on this website more information about

archy – pro and cons pecialized prosecution corruption

this institution: www.iaca-info.org.

As a good point of the progresses that Romania has made in this field in the last years, the recent raport of the European Committee appreciated the activity of the NAD, which cooperation with the others state's institutions is considered efficiently. In the official document of EC it is also mentioned that NAD has maintained stable the stages of investigations regarding the charges of corruption at the high levels and an important number of cases were sent to the Courts for being trialed.

The Mechanism of Cooperation and Verification (MCV) coordinated by the European Committee had a very positive influence upon the reforme process of the judicial system in Romania. Twice in a year, Romania and Bulgaria also has to front a „photo” of their own image of the systems, photo made by an external supervisor. Many leaders of the civil society, NGO-s

and also media has sustained the maintaining of MCV until all the conditionalities assumed by Romania in the moment it became a member of European Union would be accomplished.

Therefore, without MCV the role of the anti-corruption institutions would has been very much diminished and the reforme of the judicial system would has been decreased - being a very important aspect of the public agenda. There are changes in this field, but it is very important to create and maintain permanently an intensive internal pressure for keeping them, because the external pressure will not last forever.

The foundation of NAD was also favourable from the perspective of the fact that was capable if not to stop, but at least to reduce significantly the effects of the petty corruption, those ones who were tempted to take bribery for accomplish a duty task or not to accomplish it feeling a more and more acute reluctance in doing this. Also,

it must be underlined the fact that, according to Romanian legislation, the bribed is also punished if he/she does not denounce the crime to the authorities, before it will be discovered. Instead, if the bribed denounced the crime to the authorities before this moment, he/she is not punished, so the number of the self-denunciations has increased significantly.

As a structure, NAD is led by a general prosecutor, who is not a subordinate of the General Prosecutor of Romania, but in a official report of duties, being only coordinated by the General Prosecutor of the State. Therefore, before them there are not the specific connections of subordination which exist in the structure of the Public Ministry (Prosecutors Offices). The general prosecutor of NAD is independent in taking the decisions related to the institution which is leading, Romanian Constitution also stipulating (since 2003) that the prosecutors are independents in their activity. Theoretically,

they are a part of the Executive Branch (the Government), being under the authority of the Minister of Justice.

NAD has 15 Territorial Services, at the level of each town where are functioning the Courts of Appeals. These services also have in their subordination territorial offices in several important towns.

National Department against Corruption has proved in several situations its efficacy also by investigating and prosecuting politicians. We can mention here one of the former prime-ministers of Romania, business men who, at least from a very powerful public semblance and perception, were influencing the political decisions, former ministers which after or during the investigations have resigned, magistrates of the High Court of Justice, mayors of very big or important towns, and also professors who were suspected by committing acts of fraud and corruption in order to facilitate the promotions of some students.

It is also real that, in the same time, until now just a few of these cases were finalized in the courts, some with convictions of the accused and some of them with the acquittal of them. Despite this, the investigations, prosecutions and some times even the preventive arrest during the trials of important judges or prosecutors and also of some members of the Government or Parliament have induced to the public opinion the feeling that finally justice has begun being efficiently, even when the accused are important people in the state who, until recently, were considered intangible.

In the same time, this could be the point from which could start

the counterarguments regarding the necessity of creating some specialised structures which are functioning apparently to the edge of law, considering the fact that they are not subordinates as the rest of the prosecutors to the General Prosecutor of the republic. There also exists another type of perception, for instance that they are actioning sometimes under „political command”, as long as the chiefs prosecutors of NAD are appointed in this positions by the President of Romania, being recommended in the same time by the General Prosecutor of Romania. This is the reason for, every time when the accused were politicians belonging to the former Government or in political opposition now, the NAD was always accused by the fact the accusation are just formal, political, meant to ruin their political career. The present Government is composed in a large majority by the politicians from the party that sustained the actual president of Romania in the election, in 2004 and 2009.

Another major criticize started even from the inside of the judicial system itself, especially from the judges. In order to become a judge to the Supreme Court in Romania a judge has to accomplish some criteria of seniority as a magistrate and to sustain a lot of difficult exams (in fact, three) from the first level to the highest level in the system. On the contrary, in order to become a prosecutor in NAD a prosecutor has to accomplish just two conditions: one – being magistrate for at least six years and two – to sustain an oral interview in front of a commission also formed

only by prosecutors. This way of promoting in a function which is equal as position and salary with one of a prosecutor of the highest level was considered as being totally inequitable by the rest of the magistrates, who have constantly asked that the prosecutors (who are considered also being magistrates in Romania) to be treated similarly, no matter the special structure where they belong to.

In my opinion, I appreciate that such a problem could be easily and quickly solved by a very simple change of legislation, but at the moment when NAD was created it was a compulsory need of magistrates willing to accept that kind of provocation and the responsibility of such a difficult profession, which is neither comfortable, nor easy. This is because it has to be considered the complexity of this type of cases and also the quality and position of the accused, who are generally assisted by the lawyers with much notoriety and professional experience. The pressure on their shoulders is sometimes extremely high, speaking also from the point of view of the reactions in mass-media. In these circumstances, the lack of a qualified professional experience of some of them also affects the quality of the investigation, leading in the end in the courts from the part of the defendants' lawyers to invoke and for the Courts to accept procedural exceptions, which can lead to the acquittal of the defendants or to the delay of the trials.



Corruption and urbanism some cultural and economic

JOSÉ PEDRO **BARANITA**

Porto – Belgrade, October 2010

Corruption and culture

Tackling corruption effectively requires a culture of general public interest over individual and private interest, and this is a matter of civic and political culture, and not only a juridic issue. Apparently the last two decades showed us some regression concerning those values. The deregulation, the anti-state and anti-public intervention speech has grown in the mass media and in the universities, leading to a rising movement in the public opinion that defends that the state has an “overweight” in the economy and in the society in general.

Philosophical and political thinkers that theorised different ways of neoliberalism in the XX Century like Karl Popper, Isaiah Berlin, F. A. Hayek or Michael Oakeshott, are studied and followed by the student crowds, sometimes with no critical sense.

The possession of material goods and the accumulation of money are seen as value for itself, no matter as one gets there. A society that divinizes material status over everything else tends to have citizens with fewer problems of conscience at the time of dealing with the corruption phenomenon and with the devaluation of rules and principles of public action in favor of private and business interests.

We are therefore facing an issue that has a lots of cultural

roots. We know we must deal with it through prevention, with more transparency of the decision making procedures, and independent monitoring, and also through repression, training special police force and also with the specialization of judicial authorities. But instead of it, we often only get from legislative and political powers laws and more laws and regulations, often unrelated with precedent others, and so creating areas of legal cloudiness and uncertainty that reflexly finish serving contrary objectives to those proposed.

Of course, fighting against corruption has some positive developments in the last years, such as the growing recognition of international corruption, and of private corruption as criminal practices. Or the recent provision of crimes against spatial planning, like in the Spanish penal code (article 318).

About this evolution, the Uruguayan writer Eduardo Galeano remembers us in a documented story called “O Azeite” (The olive oil) in his book “The world upside down”, how recent are some of these ideas and practices of fighting international corruption. For decades, he says, the South American authorities in Uruguay were bribed by large American and European based companies, and this was regarded as natural in these northern countries, where those companies

ism – some topics and conomic reflections

even deducted in the taxes they declared the amounts that they had payed as bribes overseas. The official view in those - not so long ago - days was that they were creating wealth for their countries, and employment, so who cared about corruption?

About this evolution, we can also read the words of Kamal Hossain in the Transparency International Report of 2007. Moving on, it's also important to say that the concept of the value offended by this crime has too evolved in the last years, from a crime essentially against the state for a more complex crime, against the all society, because in the end we all pay the price differences applied to conceal bribes in the state supplement, or we all suffer the consequences of a wrong decision in a spatial planning process motivated by corruption.

And we can also say that the problem of corruption is an Human Rights problem, because it directly offends the principle of equality of the citizens, and because it has deep undesirably repercussions in the performance of public administration and in the preferable good governance of private companies. It creates distrust in institutions and demoralization in the citizens, and reduces the amount of income available for the satisfaction of social wrights,

like wealth and education. In a final analysis, corruption is jeopardizing the solvency and sustainability of public revenue, and may endanger the own public budget of states, because it sucks for individual ownership resources that at end should be spent in social development.

Corruption and urbanism

When we speak about the evils caused by the impunity of corruption, in the case of urban development we have to add a few more, which are the destruction of our environment, of our landscape, and heritage and of the cultural identity of our cities.

In developed societies over two thirds of the population lives in cities. Cities are attractive, because they are seen as meeting places and generating opportunities.

The famous real estate bubble that burst first in the United States of America in the late Summer of 2007, dragged down banks and insurers and triggered the global financial and economic crisis that we all suffer these days, had its origin in speculation, based on financial engineering that intended to withdraw increasing profits out of the urbanization of the soil.

Indeed, urbanization has become one of the big businesses in our time. The all process begins with the valuation of

the land, due to his change from agricultural and forest use to urbanized land, and with the definition of the level of occupancy housing in terms of area and volumetric permits.

Of course, the land market is a scarce market, by nature. The environment, landscape and heritage are by definition transgenerational public goods, in the sense that their destruction does not only affect current populations, but also those to come.

So, the public authorities that have the power to decide in these matters of spacial planning and building permits do have in practice a power similar to print and make money.

This activity must be pursued in terms of the law and the public interest, and so it is in general. But at this level, we can also realize that in several cases, inside infirmation, pressure for a given area to have this or that classification in the plan, or changing of location some urban infrastructure or transports from one area to another, are matters that can stir considerably the companies and the private owners of the affected real estate, because, as we said before, this way are created very high rates of return that have not, strictly speaking, correspondence with any real created value, and no effective costs in comparison with the expected benefits.

Some land with a trivial price the day before, can in the next day, by a public act, multiply by ten, twenty or more his value. This generates the so called windfall gains, gains that are “brought by the wind“, and they often attract to the orbit of the public decision centers some opportunistic personalities with questionable motivations.

And in general, when the society perceives the accumulation of wealth not as a reward of work or of entrepreneurship but rather in result of political and administrative favors, transferring this way money that should be public to the pockets of a few some, it generates a climate of moral degradation that atrophies merit and creativity.

In my country, Portugal, land in these conditions, “fresh licensed urban” is traded every day, increasing the price in each transmission, until the land often goes in the hands of financial companies and international insurers and banks. When at last the licensed buildings are implanted, the buyers, often families, have to pay prices more than twice the real value of the houses, borrowing money with mortgages for large decades with the same banks and companies that have inflated the whole process in the beginning. And in the middle of all this, someone has made a lot of easy money.

This “game” is obviously a breeding ground for corruption and traffic of influences.

It's estimated that we have in Portugal some 140 homes empty and unused for every thousand inhabitants (in the U.S.A.the rate is about 80/1000). But this is not lowering proces, as an apparent paradox, leading to what some authors call a “non-market“, or a market that does not react to the laws of supply and demand. And this is due to the fact that this

particular kind of market operates as an oligopolic system, with the hoarding of goods by a few ones, who settle artificialy high prices and have the capacity to wait the demand to adjust to them.

We are sure that all this process is facing a big problem with corruption. But we have a few convictions till now (in Portugal, in 2008, no more than 25 cases were begunned, and no more than ten lead to convictions, some of them still waiting today for superior courts decisions).

What to do?

To face this problems, some measures are common to those that we belive that can stop corruption in general, and some are more specific.

First we have **transparency**, with available information to all citizens about the procedures of urbanization and spacial planning, including information about the ownership of land and their aproximate value according their classification and building permits.

Second, establishment of the principle of **public recovering** of a substancial part of urban capital gains – windfall gains.

Third, **increasing taxes** on real estate not used (this could even give the states the oportunity to some release on the other taxes that affect the general population).

Four, **disponibility of houses** build by public institutions with low prices in the market (in Holland, for instance, the state sells around 30% of the houses that are in the market, apparently with good results on preventing the rise of the prices).

Five, creation of **independent units** who would monitorize the urbanistic decision centers.

Six, **specialization** and free access to expertize for police corps, juges and prosecutors (big corruptors have often the best lawyers...).

Seven, **better laws** (establishment of the crime against spatial planning, like in Spain can be a good way).

Eight, **leadership** and motivation for prosecutors.

Nine, **effectiveness**, efficacy.

And last, but not the least, the pursuit for results must not make us forget, in any circumstance, the complex of **citizen rights and penal guarantees**. As the swiss writer Jan Ziegler remembers, in an old story, Hercules wanted to kill the lyon that terrorized the people nearby, but at some point of his journey he was tired and felt asleep; then, the lyon approached him, so close that, still asleep, Hercules began to caress what he thought to be his beard, but was in fact the lyons hair, the lyons mane. For this reason, Hercules almost got killed by the lyon. So, says Ziegler, in this fight we shall not let us asleep, and confuse our identity – in terms of the objectives we are pursuing and of the ways we want to do it – with the identity of the beast we are hunting, because that can kill us.

In this presentation were consulted and was used information and ideas from the Annual Reports of Transparency International, from 2007 to 2009, in www.transparency.org, from the portuguese magazine Ops! of July 2009, in www.opiniasocialista.org, and the books A Corrupção, by Claudia Cruz Santos and others, 2009, Coimbra Editora, Portugal, Sociologie Urbaine, by Yves Grafmeyer, 1994, Ed. Nathan, Paris, Breve Historia do Urbanismo, by Fernando Chueca Goitia, 1992, Ed. Presença, Lisboa, and Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century, by Sir Peter Hall, Oxford, Blackwell Publishing, 2002.

The European Public Prosecutor: a challenge for the European Union

ERIC ALT

Judge at the Cour de cassation, France
Member of MEDEL (Magistrats européens pour la démocratie et les libertés)

It is today obvious that the more that borders of the single market are opened up, the more the persistence of legal frontiers proves disastrous. The Spanish general public prosecutor called for a European public prosecutor in March 2010, stressing that „one of the main problems that arises when combating money laundering is that “borders have disappeared for criminals while our legal systems still operate at a strictly national level”.

The Commission also has to respond to the high cost of fraud: OLAF puts at €700 million the cost of fraud against the financial interest of the EU, which is a minimum. VAT value losses amounted to €17 billion in Germany and €18 billion in United Kingdom. The Court of Audits of the EU lacks the means to conduct a related global estimate, but says the volume of VAT fraud could exceed the volume of the EU total annual budget. The fraud related with carbon gas emission permits alone is estimated to cost €5 billion in the EU¹.

¹ Source : EUROPOL, communiqué from December 5, 2009

Moreover, European system of law enforcement is unbalanced, and it may affect fundamental rights : key administrative, police and data collecting structures lack their judicial equivalent; they lack judicial control.

Initiatives to improve European space of liberty, security and justice

Judges and prosecutors were the first to warn the public about European cooperation's deficiencies. In 1996, seven judges and prosecutors released the Geneva appeal, to denounce the obstacles in international judicial mutual assistance. MEDEL joined the initiative by organizing a conference in Brussels in 1997 titled *The Hindered Justice*.

Amongst many difficulties, there are disparities between systems: for instance, the statutes of prosecutors vary to a great extent from country to country ; prosecution services have very different degrees of independence. Even the concept of judicial authority may be understood differently from a country to another. And it is difficult for highly diversified systems to work together, particularly in the area of

procedures and evidence; the European arrest warrant and the European evidence warrant are only steps towards a harmonized system.

There was also a concern about the qualitative progression of cross-border crime and to the spreading of mafia or other forms of organized crime. 27 member states with different systems are not able to tackle such an evolution.

The *Corpus juris* may be viewed as a response to that appeal. 1997 saw the publishing of this project headed by Mireille Delmas Marty and John Vervaele, involving many European universities. A second, more detailed version was publicized in 2000². The *Corpus juris* is a set of penal law governing principles. It includes the creation of a European Public Prosecutor and a uniform definition of certain infractions and certain evidence rules. It only deals with the protection of Europe's financial interests.

The project received the backing of the European Commission. First, in the form of a simple statement issued in 2000³ and then by a Green Paper in 2001 and a follow-up paper in 2003⁴. The Green Papers was generally well received by competent committees of the European Parliament in 2003⁵.

But after all this, there were seven years of black out.

The institutional system of remains incompletes

OLAF (the European Anti-Fraud Office) has worked on the prevention of fraud affecting the Community's interests since 1999. It employs 470 people. Its budget was in 2009 €57 millions. In 2010, the Office reported that its activities have led to the recovery of €250 million. However, OLAF has a major defect: it is a service of the European Commission, even though it has been vested with a certain degree of autonomy, guaranteed by a Supervisory Committee and a special status. Consequently, working with penal jurisdictions of EU member states is rather difficult. OLAF cannot bring cases to court in the member states. When an investigation requires prosecution, the Office transmits the file to the relevant national authority. Since 2006, the Commission is considering the necessity to reform OLAF again. A reflexion paper was issued in July 2010.

EUROPOL is in charge of fighting certain forms of transnational crime. It employs 660 people, including 120 liaison officers. The EUROPOL budget for 2009 was €68 millions. EUROPOL sets up joint investigation teams in EU member states.

The Europol Convention has been replaced by a Council decision in 2009. EUROPOL became an EU Agency. It will reduce the power of national parliaments to control the development of Europol, and furthermore will accelerate the pace of the development of Europol's powers and competence.

However, its competences are not that of an operational police force. Investigation

powers remain under exclusive competence of members states. It is still considered as a white elephant by national police forces.

And EUROJUST is a unit comprising prosecutors and police officers, whose mission is to "contribute to a good coordination between national authorities in charge of prosecution and to take part in investigations targeting organized crime, mostly on the basis of investigation conducted by Europol". However, EUROJUST has no jurisdictional powers whatsoever, even though this organization is sometimes considered as Europol's judicial branch.

The system is therefore a complex one. In certain situations, both OLAF and EUROPOL may be in charge of the same form of crime. Sometimes, there is a kind of "competition" between them. Coordination between member states systems is delicate.

Setting up a European Prosecution Office would give more strength to the judiciary to control police and administration repression devices (in particular databases) which are already developed and supported by a Security-industrial complex.

The European Prosecutor's Office: a system swinging between efficiency requirements and the guarantee of rights

According to the *Corpus juris*, the European prosecutor should intervene only during the initial stage of the criminal investigation: it is the period with the more important obstacles imposed by difference between judicial systems.

It's a light structure, with a European prosecuting service in Brussels and European deputy prosecutors in the capital cities of each EU member state.

2 M. Delmas-Marty et J.A.E Vervaele (éds), *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Intersentia (Anvers), 2000

3 COM(2000) 608

4 COM(2001) 715; COM (2003)128

5 February, 24th 2003, A5-0048/2003

Trials and appeals remain before national courts. The European Union Court of Justice intervenes only in case of conflict of competences regarding the choice of the jurisdiction of the judgment. This is not a federal project. It does not promulgate a European judicial system next to the ones of member states, as is the case in the United States. But it reflects a willingness to establish an "organized pluralism"⁶. This is a new model that may serve as example in a world where law may no longer be perceived in terms of hierarchy of norms or pyramids.

The idea was to build up a system swinging between efficiency requirements and the guarantee of rights. The balance between efficiency and guarantees of rights would be the result of the adoption of the following rules:

- Legality of pursuits: The prosecution must always launch an investigation as soon as it becomes aware of facts that may constitute an infraction;
- Independence: members of the prosecution are appointed by the European parliament for an undetermined period of time. The Commission nominates the general prosecution office members and the states nominate deputy prosecutors. They are liable only to the European Union Court of Justice in disciplinary rulings;
- Control by a „judge of freedoms“ who may grant, where necessary, restrictive measures or privation of

rights (temporary detention, telephone eavesdropping);

- European territoriality principle : it allows considering a unique European judicial space where issued warrants and passed verdicts are enforceable.

In 2010, after seven years of the black out, the European public prosecutor was again promoted.

The Lisbon Treaty considers the creation of a prosecutor with two areas of competence (Art 86 on the functioning of the EU): first, for the prevention of infractions to EU financial interests; after, for struggling against criminal activities with transnational dimension. The European prosecutor should be established from EUROJUST.

The unanimity of all 27 states is required each time, but enhanced cooperation is nevertheless possible (it is an important advantage with respect to what was envisaged by the "constitutional treaty").

On March 3, 2010, the Spanish presidency presented a project aimed at creating a European prosecutor. It would initially be in charge of conducting investigations and instituting criminal procedures relative to cross-border crimes, such as human and drugs trafficking or terrorism. During her speech at ERA on March 12, the European Commissioner in charge of justice declared that she had a firm intention of setting up a European public prosecutor before the expiry of her mandate. On April 15, 2010, the EU Council issued a note advising that the focus should be on finding the most appropriate procedure to implement the project.

This means that the enhanced cooperation procedure should be applied as soon as nine member

states join Spain, without even seeking the consent of all the 27 members. The Belgian presidency is also supporting the EU prosecutor initiative.

Conclusion

It is important to bear in mind the importance of maintaining the balance of the initial project defined in *Corpus juris*. The European public prosecution service is not a goal in itself. It positions itself in a more global project that defines the balance between the efficiency requirement and the respect of fundamental rights.

Political difficulties would have to be overcome. But if judicial sovereignty remains, when economic and monetary sovereignty are already delegated, it creates a distortion that favours cross-border crime. States would have to understand that wanting too much to preserve the appearance of their judicial sovereignty leads up to turning sovereignty into an appearance. They might have to face the following choice: either delegate a part judicial power to an independent European institution or relinquish it to those who know how to circumvent borders.

Such a model may succeed if all judges and prosecutors share the same values, if there is a mutual trust. Another condition is the respect, by the executive branches of each country of the separation of powers.

We have to invent new scales of justice. For the beginning, a French or German judge or prosecutor asking his Serbian counterpart for some investigations should be sure that the work is done fairly, with efficiency and in good time.

6 Mireille Delmas Marty, *Le pluralisme ordonné. Les forces imaginantes du droit* Ed. du Seuil,

Challenges in International Cooperation in Forfeiture Special Emphasis on

ALBERTO **PERDUCA**

Deputy Chief Prosecutor in Torino, Italy

I would like to focus my short presentation on two main topics: (i) the legal framework that during the last decade EU has started to build for forfeiting the assets from criminal activities, and (ii) the degree of the current effectiveness of such legal framework.

1.

Building of this legal framework is a part of the wider ongoing workshop whose ambition is to establish the European Union (EU) also as a single area of justice. This wording means that in the domain of criminal justice, despite the diversity of the numerous domestic legal and judicial systems, a full cooperation among them is possible and national borders cannot become an obstacle to investigate, prosecute and try criminals who increasingly cross them without any problem. So far the building of this single area of criminal justice has followed two main tracks.

The first track pertains to the approximation of national legislations for some of the most serious criminal conducts. This is the case for corruption, fraud to the European budget, euro counterfeiting, terrorism, drug trafficking, cybercrimes, money laundering, trafficking in human beings, sexual exploitation of children, etc. Basically, by different EU legal instruments Members States (MS) agreed to punish such conducts falling within legal common definitions by homogenous sanctions.

International Judicial Debiting Assets with in the EU

The second track is related to the aim of facilitating the legal assistance among European judicial and prosecutorial authorities. In this field EU Institutions drafted and enacted an important set of new procedural rules. It is worthy to remind at least three main principles which inspire this reforming process:

- (i) MS judges and prosecutors may have a direct dialogue and grant mutual assistance without passing by the governmental channels;
- (ii) under some conditions the justice of the requested MS may grant legal assistance by applying the law of the requesting one;
- (iii) the number of legal cases where the justice of the requested MS may refuse its assistance shall become smaller and smaller.¹

All these principles share the basic idea that times are mature enough to ask MS to trust each other in order to make easier and quicker the co-operation among their judges and prosecutors. In its evolution the idea of mutual trust has lead to the latest generation of EU legal instruments which are grounded on the mechanism of mutual recognition.

Mutual recognition means simply that under some conditions a decision which is issued by a judge of a MS may be executed by the competent authorities of another MS in the same way as they would execute any similar domestic decision. The European arrest warrant which was adopted in 2002 by the Council Framework Decision (FD) no. 584 is a successful example of this mechanism.²

2.

It is well known that in the fight against organized crime it is crucial depriving criminals of their illicit gains. Aware of this challenge, EU has already taken some legal steps to tackle such issue in its ongoing process towards a single area of justice.

At least three of these steps deserve our attention for their close complementarity. The first is the Framework Decision (FD) no. 212 that the Council adopted in 2005 on confiscation of crime-related proceeds, instrumentalities and property³.

By FD 2005/212/JHA all MS have taken the obligation to foresee in their domestic legislation two kinds of confiscation, the basic and the extended one. The basic confiscation enables each MS to get definitely the assets – or their value- deriving from criminal offences which punishable by deprivation of liberty for more than one year. The extended

¹ See Convention of 29 May 2000 on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, Official Journal of the European Union (2000/C 197/01).

² Official Journal of the European Union, L190, 18 July 2002.

³ Official Journal of the European Union, L 68, 15 March 2005.

confiscation enables to confiscate the property belonging to a person who committed a serious offence within a criminal organization even when there is no direct link between the property and the offence but the former is disproportionate to the lawful income.

Whereas the aim of FD 2005/212/JHA is to promote the approximation of national legislations, there are two other legal instruments that are more focused on improving the co-operation among MS. This is the case of the Framework Decision no. 577 that the Council adopted in 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence.⁴

It is a conventional wisdom that the proceeds from crime as well as the evidence of it can be easily either hidden or displaced or destroyed during the course of the investigation and the trial. This is mostly true in our times where hi-tech tools are fully available to everyone, and also in the vast territory like EU where the freedom of movement for persons, goods, money and services is almost unlimited.

In order to prevent or minimize the danger that either property or evidence could vanish before the final decision of courts, FD 2003/577/JHA establishes a fast procedure of mutual assistance among judicial and prosecutorial

authorities of MS. Once again this procedure is inspired by the principle of mutual trust and it encompasses some basic rules including the direct contacts among judges and prosecutors, the standardization of transmission of freezing orders, the abolition of the dual criminality check for a long list of criminal offences, the limited number of grounds for refusing the assistance, the immediate execution of the orders.

The Framework Decision no. 783 that the Council adopted in 2006 on the application of the principle of mutual recognition to confiscation orders⁵ is fully complementary to FD 2003/577/JHA. Indeed the clear purpose of FD 2006/783/JHA is to establish the rules under which a MS shall recognize and execute in its territory a confiscation order, issued by a court of another MS following proceedings in relation to a criminal offence, resulting in the definitive deprivation of property. Basically these rules follow the pattern of FD 2003/577/JHA.

3.

The three above mentioned FDs draw a legal framework good and consistent. However this framework is still mostly virtual and cannot yet be used by all MS judges and prosecutors in their daily work.

Pursuant to EU law, they cannot be applied directly by MS prosecutors and judges since they need to be transposed into national legislations. Generally speaking many FDs suffer a delay in their implementation at national level. There is a frequent gap between the speed of adopting such instruments by EU Institutions and the speed of changing domestic laws. Regrettably this is also the case for the FDs on freezing and confiscating crime-related proceeds.

In August 2010 EU Commissioner for Justice complained that only thirteen out of twenty-seven MS put in place the necessary rules for implementing FD 2006/783 JHA on the execution of confiscation orders although the deadline was November 2008⁶. The same concern was expressed by the European Commission in the past as per the implementation of FD 2003/577/JHA⁷ and FD 2005/212/JHA.⁸

(Belgrade, 28 October 2010)

⁶ See also European Commission, Report from the Commission to the European parliament and the Council based on Article 22 of the Council Framework Decision 2006/783/JHA of 6 October 2006 (.), Brussels 23.08.2010, COM(2010)428.

⁷ See European Commission, Report from the Commission to the European parliament and the Council based on Article 14 of the Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 (.), Brussels 22.12.2008, COM(2008)885.

⁸ See European Commission, Report from the Commission to the European parliament and the Council based on Article 6 of the Council Framework Decision 2005/212/JHA of 22 July 2003 (.), Brussels 17.12.2007, COM(2007)805.

⁴ Official Journal of the European Union, L 196 2 August 2003.

⁵ Official Journal of the European Union, L 328, 24 November 2006.

Извештај Европске комисије

Правосудни систем

Србија је забележила мали помак ка даљем усаглашавању свог правосудног система са европским стандардима, што представља кључни приоритет Европског партнерства.

Закон о Правосудној академији усвојен је децембра 2009. а академија је успостављена као тело одговорно за стручну обуку и стално стручно усавршавање судија, тужилаца и судског особља. Нови Судски пословник усвојен је у децембру 2009. Њиме се регулише рад судова и унутрашња организација нове судске мреже. У јуну 2010. је усвојен нови Закон о судским вештацима.

Поступак реизбора свих судија и тужилаца, којим је руководило Министарство правде, спроведен је у другој половини 2009. и ступио је на снагу у јануару 2010. Укупан број судија и тужилаца је смањен за 20—25%. Није реизабрано више од 800 од око 3000 некадашњих судија и прекршајних судија.

Нова структура мреже судова примењује се од јануара 2010. Сто тридесет и осам општинских судова је реорганизовано у 34 основна суда. Поред тога постоји 26 виших судова, 4 апелациона суда и Врховни касациони суд. Сходно томе је измењена и организација тужилачке

службе. Та служба је подељена на основна, виша и апелациона тужилаштва. Постоје посебна одељења за ратне злочине и организовани криминал. Нови Управни суд почео је са радом у јануару 2010. У јулу 2010. је окончано именовање чланова Уставног суда.

Међутим, озбиљну забринутост изазивају значајни аспекти недавних реформи. Поступак реизбора судија и тужилаца изведен је на нетранспарентан начин, довели су у опасност начело независности правосуђа. Тела одговорна за овај поступак, Високи савет судства и Државно веће тужилаца, поступала су у прелазном саставу чиме је

пренебрегнута одговарајућа заступљеност професије и створена велика опасност од политичког утицаја. Поред тога, није окончано именовање свих чланова иједног од та два Већа. Објективни критеријуми за реизбор, који су били утврђени у блиској сарадњи са Венецијанском комисијом Савета Европе, нису били примењени. Судије и тужиоци нису интервјуисани током поступка и нису добили адекватна образложења одлука. Кандидати за судијске и тужилачке положаје који су бирани први пут (876 судија и 88 заменика тужилаца) именовани су без интервјуа или примене критеријума за вредновање њихових квалитета и постугнућа. Укупан број судија и тужилаца није био израчунат на поуздан начин и прилагођаван је неколико пута по окончању реизбора. Право жалбе неизабраних судија било је ограничено на обраћање Уставном суду, који нема капацитет да изврши потпуну ревизију одлука. До сада је размотрио само једну од више од 1.500 жалби. Уставни суд је у том предмету поништио првобитну одлуку из процедуралних разлога.

Још нису изабрани стални састави Високог савета судства и Државног већа тужилаца. Нови председници судова нису именовани. Законски рокови за њихово именовање истекли су у јулу, односно у марту 2010. Нису усвојени планирани нови Законик о кривичном поступку, нови Закон о парничном поступку, закон о извршењу и обезбеђењу као ни закон о нотарима.

Велики број нерешених случајева и даље изазива забринутост, нарочито обзиром на негативан утицај недавних реформи на општу ефикасност правосудног система. Смањење броја судија и тужилаца није било засновано на правилној процени потреба. Према новом систему судова, судови који су затворени настављају да раде као судске јединице које ће одлучивати у грађанскоправним споровима. То значи да судије и судско особље морају да путују од судова до судских јединица што изискује значајне ресурсе и отвара питања безбедности. Није установљен уједначен систем организовања рада седишта судова и нових судских јединица. Електронско

евидентирање предмета и информационо технолошки систем који повезује све судове и судске јединице и омогућава приступ списима још није у потпуности функционалан.

Уставни суд се суочава се неких 7.000 нерешених предмета, укључујући и жалбе које су поднеле судије и тужиоци који нису реизабрани. Успостављање Правосудне академије се и даље налази у раној фази и стручна обука још није отпочела.

Напредак у домаћим процесуирању ратних злочина и даље је спор. Тренутно се одвија 20 суђења и истрага против 103 појединаца.

Све у свему, правосудни систем Србије само делимично испуњава сопствене приоритете. Постоји озбиљна забринутост због начина на који су спроведене недавне реформе, нарочито реизбор судија и тужилаца.

