
KAKO JAČATI NEZAVISNOST JAVNIH TUŽILACA I UNAPREDITI BORBU PROTIV KORUPCIJE

Beograd, februar 2024.



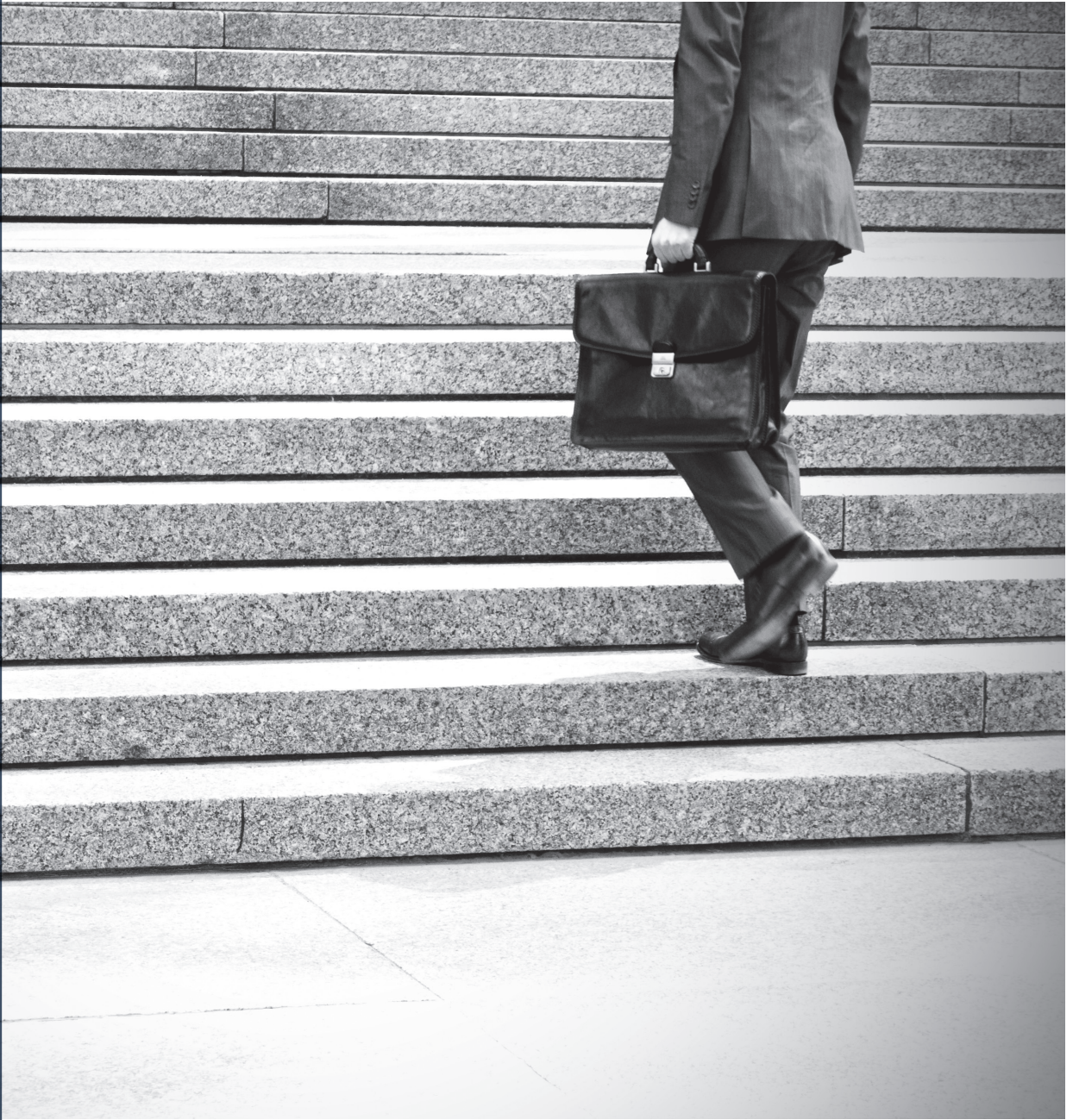


KAKO JAČATI NEZAVISNOST JAVNIH TUŽILACA I UNAPREDITI BORBU PROTIV KORUPCIJE

Beograd, februar 2024.

SADRŽAJ

1 Rezime	5
2 Uvod	7
3 Kako se može povećati zadovoljstvo javnih tužilaca svojim profesionalnim statusom?	11
4 Kako može da se unapredi primena novih zakona i poboljša profesionalni status javnih tužilaca?	13
5 Potreba za potpunim sprovođenjem odredbi o ograničavanju hijerarhije	15
6 Potreba za jačanjem profesionalnog rada svakog javnog tužioca	17
7 Potpuna primena odredbi koje se odnose na ograničenje privremenog upućivanja javnih tužilaca	19
8 Šta je potrebno za efikasnu borbu protiv korupcije?	21
9 Unapređenje saradnje između policije i javnih tužilaca u borbi protiv korupcije	23
10 Unapređenje normativnog okvira	25
11 Jačanje kapaciteta javnih tužilaca	26



1 REZIME

Rezultati istraživanja i okrugli stolovi koji su bili organizovani širom Srbije pokazali su da je samo određen broj javnih tužilaca upoznat sa novinama koje predviđa novi Zakon o javnom tužilaštvu i koje se odnose na smanjenje hijerarhijskih ovlašćenja glavnih javnih tužilaca, kao rukovodilaca tužilaštava i Vrhovnog javnog tužioca, kao i povećanje samostalnosti javnih tužilaca u odlučivanju u predmetu.

Prepoznato je da se suzbijanjem korupcije i borbom protiv organizovanog kriminala mora baviti u širem kontekstu profesionalnog statusa javnih tužilaca, organizacionih kapaciteta i raspoloživih resursa. Nezavisnost u radu javnih tužilaca je preduslov za uspeh u suzbijanju korupcije i postizanju rezultata. Ovakav pristup je prepoznat i u Izveštaju o Srbiji za 2023. godinu¹ koji je ukazao na problem neopravdanog premeštanja javnih tužilaca iz Posebnog odeljenja za suzbijanje korupcije u Beogradu u Odeljenje za opšti kriminal usred istrage o korupciji. Novi Zakon o javnom tužilaštvu koji je usvojen u proleće 2023. godine uveo je zaštitne mere u vezi sa godišnjim rasporedom i načelom devolucije i supstitucije. Međutim, javni tužioci treba da budu adekvatno upoznati i osnaženi da koriste ove mehanizme u praksi. Praktične smernice mogu da omoguće javnim tužiocima da ostvaruju svoja prava tokom vođenja postupka i da doprinesu unapređenju okruženja za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

¹ Izveštaj o Srbiji za 2023., Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, Saopštenje o politici proširenja EU za 2023. Godinu, str. 24.

Iako su novi ustavni i zakonodavni okviri uveli garancije samostalnosti javnih tužilaca i značajno promenili njihov položaj, kako bi ove novine imale svoju potpunu primenu neophodna je promena svesti javnih tužilaca što zahteva zalaganje i dugotrajan angažman. Javne tužioce treba podsticati da prijavljuju neprimerene uticaje i koriste druge mehanizme predviđene zakonom. Takođe, potrebno je ojačati Visoki savet tužilaštva i njegove organe nadležne za odlučivanje po pritužbama i za reagovanje u slučaju neprimerenog uticaja. To bi se moglo postići organizovanjem fokus grupa sa manjim grupama javnih tužilaca, uspostavljanjem jake mreže, pripremanjem vodiča za praktičnu primenu novih instrumenata, praćenjem rada Visokog saveta tužilaštva posebno kod zaštite samostalnosti javnih tužilaca.

Kako bi se obezbedila podrška javnosti, potrebno je da tužilaštvo unapredi transparentnost rada, kako u pogledu vođenja postupaka, tako i u procesu izbora javnih tužilaca. Potrebno je da se primenjuju moderne komunikacione strategije kako bi se prikazao stvaran rad javnih tužilaca, posebno putem unapređenja saradnje sa medijima i pružanjem potrebnih informacija o izazovima kao i uspesima profesije.

2 UVOD

USTAVNI AMANDAMNI

Zajednički stav EU o Srbiji u vezi sa Poglavljem 23, koje se odnosi na pravosuđe i osnovna prava, uključuje prelazno merilo² u vezi sa ustavnim amandmanima. Ovo prelazno merilo zahteva ustavne promene u skladu sa preporukama Venecijanske Komisije i evropskim standardima, kao i da proces izmene ustava bude inkluzivan i konsultativan.

Nacionalna strategija za reformu pravosuđa u Srbiji, za period od 2013. do 2018. godine, prepoznala je neophodnost za ustavnim i zakonskim izmenama kako bi se unapredila nezavisnost pravosuđa, smanjile mogućnosti neprimerenih uticaja, povećala transparentnost, poboljšala efikasnost procesuiranja i otpimizovali resursi koji postoje u sistemu. Prema inicijalnom planu ustavne i zakonske promene trebalo je da se završe do 2017. godine.

Međutim, tek u februaru 2022. godine usvojeni su ustavni amandmani koji su se odnosili na ova pitanja, što je znatno usporilo proces reformi, koje su u najvećoj meri zavisile od ovih izmena. Sledeći koraci su uključivali usvajanje novog seta pravosudnih zakona u skladu sa ustavnim amandmanima do marta 2023. godine, kao i usvajanje novih podzakonskih akata do sredine 2024. godine. Ovim vremenskim okvirom znatno je produžen proces sprovođenja neophodnih normativnih promena, kao i predviđene pravosudne reforme kao deo procesa pristupanja Srbije Evropskoj uniji.

Zastoji u sprovođenju ovih reformi mogu uticati na ukupnu efikasnost pravosuđa i realizaciju planiranih unapređenja. Uspех reforme će zavisiti od pravovremenog usvajanja i efikasne implementacije zakonodavnih i regulatornih mera.

² Prelazno merilo služi kao poseban kriterijum ili cilj koji država treba da dostigne kako bi pokazala napredak u nekoj oblasti.

Amandmani na Ustav i usvajanje Zakona o javnom tužilaštvu 2023. godine podvideli su značajnu promenu u samom konceptu i funkcionisanju javnog tužilaštva. Ova transformacija je dizajnirana kako bi se raskrstilo sa starim modelom javnog tužilaštva, koji je bio baziran na prevazidenim modelima kao što je sovjetski. Javno tužilaštvo u Srbiji bi novim normativnim okvirom trebalo da se približi modernim uporednim rešenjima.

NOVI PROFESIONALNI STATUS JAVNOG TUŽIOCA

Ključni element zakonskih promena je transformisanje javnog tužilaštva. Ovo zahteva promenu sistema, ali i praksi onih koji rade u tužilaštvu. Cilj je da se poboljša i unapredi samostalnost javnog tužilaštva kao državnog organa i omogući veća samostalnost pojedinca kao nosioca javnotužilačke funkcije. Ovo može da podrazumeva i manju kontrolu u javnom tužilaštvu nad radom, donošenjem odluka, kao i njihovom sprovođenju. Namera je da se smanje spoljašnji uticaji i omogući da tužilaštvo radi sa većom autonomijom.

Preciznije, Zakon o javnom tužilaštvu je uveo sledeće novine:

- 1.** Zabranio neprimereni uticaj na rad javnog tužilaštva i definisao mehanizme za zaštitu protiv neprimerenih uticaja;
- 2.** Detljanije uredio obavezno uputstvo za rad i postupanje u pojedinom predmetu u i žalbe protiv obaveznih uputstava;
- 3.** Ukinuo nadležnosti viših javnih tužilaštava da nadziru rad nižeg javnog tužilaštva;
- 4.** Smanjio uticaj Vrhovnog javnog tužioca i ukinio hijerarhijska ovlašćenja (odlučivanje po prigovoru na obavezno uputstvo, postavljanje vršioca funkcije glavnog javnog tužioca);
- 5.** Ograničavanje mandata glavnog javnog tužioca (može biti samo jednom);
- 6.** Uvođenje prava javnog tužioca na prigovor protiv odluke o godišnjem rasporedu poslova u javnom tužilaštvu;
- 7.** Mogućnosti za privremeno upućivanje su značajno ograničene;
- 8.** Disciplinska odgovornost i postupak su reformisani u skladu sa preporukama.

Uloga javnih tužilaca kao čuvara sudnice je bitan aspekt pravosudnog sistema. Javni tužioci igraju ključnu ulogu u krivičnom postupku, s obzirom da predstavljaju državu, otpočinju i sprovode krivične postupke i omogućavaju zadovoljenje pravde. Njihova primarna funkcija je da tragaju za istinom i sprovode vladavinu prava.

IZAZOVI U BORBI PROTIV KORUPCIJE

Što se tiče borbe protiv korupcije, postoje brojni izazovi. Jedan od najznačajnijih izazova je nezavisnost i nepristrasnost prilikom donošenja odluka. Ostali izazovi su spoljašni pritisci, politički uticaji, kao i korupcija u javnom tužilaštvu koja može da umanjí samu borbu protiv korupcije. Imajući na umu da su Vencijanska komisija, kao i Evropska komisija prepoznale da ustavnom i zakonskom okviru koji je postojao u Srbiji pre Ustavnih amandmana iz 2022. godine nedostaju garancije samostalnosti i nezavisnosti, Udruženje tužilaca Srbije će pokušati da da ocenu efekte novog normativnog okvira o javnom tužilaštvu.

Ustavni i zakonski okvir je jedini preduslov za nezavisni rad javnog tužilaštva i uspešnu borbu protiv korupcije. Uvođenjem evidencije će omogućiti evidenciju pozitivnih uticaja novog zakonskog okvira. U ovom kontekstu, javni tužioci bi morali da ostvare rezultate kako u pogledu osuđujućih odluka u predmetima korupcije, naročito u predmetima visoke korupcije. Nedostatak uspešne istrage može da označi delove u kojima je neophodno poboljšanje u istrazi, prikupljanju i čuvanju dokaza ili pravnoj strategiji.

Prepoznavanje ovih izazova u praksi zahteva celovit pristup, uključujući pravne reforme, izgradnju kapaciteta, održavanje međunarode saradnje, omogućavanje nezavisnosti tužilaštva u svakodnevnom radu kao i sticanje poverenja javnosti u pravosudni sistem. Pored toga, adekvatna strategija kad su ljudski resursi u pitanju je takođe neophodna kako bi se omogućilo da sistem bude dovoljno privlačan i mladim generacijama zaposlenim u javnom tužilaštvu.

Potrebno je donošenje odluka kako bi se pristupilo svim ovim izazovima. Udruženje tužilaca Srbije je sprovedo istraživanje među javnim tužiocima i organizovalo okrugle stolove kako bi se prikupile relevantne informacije u vezi sa promenama koje predlaže novi ustavni i zakonski okvir, kao i mogući uticaji u postupanjima u slučajevima korupcije.

Više od 100 javnih tužilaca je učestvovalo u istraživanju koje je pripremlilo i sprovedo Udruženje tužilaca. Većina ispitanih javnih tužilaca ima iskustva u radu na predmetima korupcije. Preciznije, **71% ispitanih javnih tužilaca ima iskustva u radu na slučajevima korupcije, dok 97% javnih tužilaca veruje da korupcija postoji u društvu u Srbiji.**

Iako tužioci veruju da korupcija postoji u Srbiji, **91% javnih tužilaca smatra da odgovor javnog tužilaštva na korupciju nije adekvatan i nije dovoljan kako bi se suzbila korupcija.** Ova situacija stvara sumnju da li su tužioci zadovoljni kako država odgovara na korupciju.

UTS je organizovao osam okruglih stolova širom Srbije sa javnim tužiocima iz specijalnih odeljenja za suzbijanje korupcije kao i sa tužiocima iz Osnovnih i Viših tužilaštava koji su radili na slučajevima korupcije. Svrha ovih okruglih stolova je bila razmatranje odredbi novog Zakona o javnom tužilaštvu i njihove primene u nezavisnosti rada javnih tužilaca, kao i njihovih uticaja u procesuiranju slučajeva korupcije.

Na osnovu rezultata upitnika kao i diskusija na okruglim stolovima, Udruženje tužilaca Srbije je definisalo nekoliko oblasti koje bi trebalo unaprediti. U nastavku teksta opisana je svaka oblast u kojoj je potrebno izvršiti određene promene kako bi se ostvarilo efikasno sprovođenje novih zakona i bolji rezultati u suzbijanju korupcije.



3 KAKO SE MOŽE POVEĆATI ZADOVOLJSTVO JAVNIH TUŽILACA SVOJIM PROFESIONALNIM STATUSOM?

Rezultati upitnika kao i diskusije na okruglim stolovima su otkrili da značajan broj javnih tužilaca nije zadovoljan svojim profesionalnim statusom. Učesnici upitnika imaju polarizovane stavove u vezi sa zadovoljstvom svojim profesionalnim statusom. **Samo 3%** javnih tužilaca su izuzetno zadovoljno svojim profesionalnim statusom, a **36%** su zadovoljni. Međutim, **44%** tužilaca je nezadovoljno svojim profesionalnim statusom, dok **17%** ne želi da se izjašnjava.

Ovo je veoma značajno, imajući u vidu godine iskustva. **Skoro 70%** ispitanika ima više od 10 godina rada i iskustva kao nosioca javnotužilačke funkcije.

Porast zadovoljstva svojim profesionalnim statusom javnog tužioca, naročito imajući u vidu značajno iskustvo većine ispitanika, nameće se pitanje različitih aspekata uloga koje imaju, uslova rada, i sveukupne radne atmosfere.

Prepoznavanje i uvažavanje profesije su neke od mera koje mogu dovesti do povećanja zadovoljstva. Nalazi sa okruglih stolova pokazuju da ne postoji odgovarajuće uvažavanje javnotužilačke profesije u široj i stručnoj javnosti, što odvraća mlade. Takođe, obezbeđivanje resursa za specijalizovane treninge u oblastima interesovanja, koje su značajne za rad javnih tužilaca dovodi do povećanja zadovoljstva profesionalnim statusom. Uspostavljanje jasnog i transparentnog napredovanja u karijeri takođe je jedan od načina za unapređenje profesionalnog statusa. Obezbeđivanje većeg stepena samostalnosti tužilaca u donošenju odluka u okviru zakonskih nadležnosti i poštovanje njihovog profesionalnog statusa je značajno za percepciju njihovog profesionalnog statusa. Sistematsko prepoznavanje svih navedenih elemenata, može doprineti pozitivnijem profesionalnom okruženju za javne tužioce. Redovno ocenjivanje delotvornosti ovih inicijativa kroz upitnike (istraživanja) i diskusije sa javnim tužiocima će pomoći unapređenju pristupa i omogućiti napredak u poboljšanju profesionalnog statusa.

KAKO MOŽE DA SE UNAPREDI PRIMENA NOVIH ZAKONA I POBOLJŠA
PROFESIONALNI STATUS JAVNIH TUŽILACA?



4 KAKO MOŽE DA SE UNAPREDI PRIMENA NOVIH ZAKONA I POBOLJŠA PROFESIONALNI STATUS JAVNIH TUŽILACA?

Iako relevantne promene u zakonskom okviru koje su sprovedene u 2023. godini mogu dovesti do unapređenja profesionalnog statusa javnih tužilaca, moraju se imati u vidu ostali faktori su takode veoma značajni. Preko **70% ispitanika veruje da izmene zakona mogu da unaprede status javnih tužilaca**. Uprkos, kontinuiranoj reformi, javni tužioci percipiraju ostale faktore kao veoma značajne za unapređenje njihovog statusa i u uspeha tužilaštva kao takvog.

Mnogobrojni faktori utiču na status javnih tužilaca, a ispitanici su istakli **da vezu između izvršne i zakonodavne vlasti sa jedne strane, i pravosuđa sa druge, kao veoma značajnu (18%)**, ličnu inicijativu javnih tužilaca u zaštiti profesionalnog statusa **(17%)**, kvalitet rada Visokog saveta tužilaštva **(16%)** i generalno stanje u društvu **(15%)**. Ostali faktori su takode relevantni, kao što su mediji **(7%)**, ali i plate javnih tužilaca **(12%)**.

Faktori koji utiču na status javnih tužilaca koje su utvrdili ispitanici odnose se na mnogobrojne razloge. Ukazivanjem na ove faktore može se suštinski doprineti razvoju pozitivnijeg okruženja u kojem se nalaze i javni tužioci.

Kako bi se ukazalo na vezu između izvršne i zakonodavne vlasti prema pravosuđu, važno je nastaviti sa zagovaranjem i podržavanjem jasne podele vlasti, naglašavajući nezavisnost pravosuđa. Ovo bi trebalo da se postigne kroz odredbe relevantnih podzakonskih akata i njihove primene u praksi.

Lična inicijativa javnih tužilaca kako bi se zaštitio njihov profesionalni status može se ostvariti kroz negovanje kulture koja vrednuje i nagrađuje individualne inicijative u okviru profesionalnih standarda. Svakako, neophodno je prepoznati i prikazati primere javnih tužilaca koji preuzimaju pozitivne inicijative. Ovo se može postići kroz praksu Visokog saveta tužilaštva i izjava "Poverenika za samostalnost" kao i kroz unapređenje procesa poverljivog savetovanja.

Kvalitet rada Visokog saveta tužilaštva (VST) može biti unapređen poboljšanjem same vidljivosti i odgovornosti u radu Visokog saveta tužilaštva i uspostavljanjem mehanizama za povratne informacije od strane javnih tužilaca u vezi sa radom Saveta.

Što se tiče medija, veoma je važno da se razviju komunikacione strategije kako bi se promovisao rad javnih tužilaca i njihovo predstavljanje u medijima kako bi obezbedili neophodne i pravovremene informacije o izazovima i uspesima profesije.

Razumevanje međusobnih odnosa ovih faktora je veoma važno za stvaranje sredine gde se javni tužioci osećaju osnaženo, uvaženo i podržano u svojim profesionalnim ulogama. Redovna komunikacija među nadređenim, insitucijama i javnim tužiocima može da pomogne kako bi se ustanovili gorući problemi i primenile neophodne izmene u sistemu.



5 POTREBA ZA POTPUNIM SPROVOĐENJEM ODREDBI O OGRANIČAVANJU HIJERARHIJE

Kao što je naglašeno u uvodu, novi Zakon o javnom tužilaštvu je predstavio set mera sa ciljem ograničavanja mogućnosti za unutrašnje neprimerene uticaje kroz sistem hijerarhije. Javni tužioci imaju visoka očekivanja od predloženih reformi, naročito u vezi sa ograničavanjem hijerarhije. Preciznije, **86%** javnih tužilaca veruje da će ukidanje monokratskog sistema i smanjivanjem ovlašćenja Vrhovnog javnog tužioca imati uticaj na jačanje profesionalne samostalnosti u svom radu, **93%** javnih tužilaca veruje da će uvođenje definicije neprimerenih uticaja povećati nezavisnost javnih tužilaca. U poređenju sa tim, **92%** javnih tužilaca smatra da će zabrana zloupotrebe hijerarhijskog uticaja glavnih javnih tužilaca imati efekte na jačanje profesionog položaja javnih tužilaca.

Uprkos tome, očekivanja od novina koje su predviđene u vezi sa obaveznim uputstvom su veoma ograničena. Samo **58%** javnih tužilaca veruje da će tužioci biti ohrabreni da predstave svoje mišljenje u nekom posebnom slučaju. Suprotno tome, glavni javni tužilac će biti oprezniji u izdavanju obaveznih uputstava. **14%** javnih tužilaca očekuje da će broj obaveznih instrukcija opadati u budućnosti zbog uvedenih promena. U poređenju sa tim, **10%** javnih tužilaca veruje da će se broj prigovora u vezi sa obaveznim uputstvom povećati.

U istoj su poziciji i javni tužioci u vezi sa novouvedenim pravom na prigovor Visokom savetu tužilaštva protiv odluke o godišnjem rasporedu. Iako se ova novina direktno tiče problema koji su prepoznati u EU Izveštaju u vezi sa upućivanjem javnih tužilaca iz jednog odeljenja

u drugo u okviru jednog javnog tužilaštva³, javni tužioci nisu sigurni da će zakonodavne promene učiniti njihov položaj sličnim položaju sudija. U skladu sa tim, 75 procenata javnih tužilaca veruje da će neke promene da se dese, ali samo ako javni tužioci slede svoja prava i ulože žalbu gde čekaju na odgovor Visokog saveta tužilaštva.

Poziv za potpunom primenom odredbi o ograničavanju hijerarhijskog sistema u javnom tužilaštvu je zapravo jaka volja za poboljšanjem nezavisnosti i sprečavanjem neprimerenih uticaja u okviru tužilačkog sistema.

Okrugli stolovi su pokazali da sada kad je zakonski okvir jasno prikazao i naglasio ograničenja hijerarhijskog uticaja u okviru tužilaštva, potrebna je obuka i podizanje svesti među javnim tužiocima. Što se tiče programa obuke i kampanja o podizanju svesti javnih tužilaca i relevantnih institucija kako bi se razumeo značaj ograničavanja hijerarhijskog uticaja, potrebno je takođe razvijati posledice zbog kršenja takvih ograničenja. Javni tužioci su prepoznali da nisu bili upoznati sa svim zaštitnim mehanizmima koji su uređeni novim Zakonom. Pored toga, u razgovorima tokom okruglih stolova je naglašeno da bi javni tužioci trebalo da se osnaže da prijavljuju neprimerene uticaje i koriste ostale garancije koje su predviđene u Zakonu. Štaviše, postoji potreba za jačanjem Visokog saveta tužilaštva i njegovih tela odgovornih za donošenje odluka o prigovorima i reagovanjima u slučajevima neprimerenih uticaja.

Kako bi se povratilo poverenje građana u tužilaštvo, trebalo bi organizovati kampanje podizanja svesti o značaju nezavisnog i nepristrasnog tužilaštva, naglašavajući kako ograničavanje hijerarhije doprinosi pravičnom i pravednom pravnom sistemu.

Neophodno je da se stvori sredina gde se tužioci osećaju sigurno i osnaženo da štite vladavinu prava bez ikakvih neprimerenih uticaja.

3 Izveštaj o Srbiji za 2023 "Premeštaj dve zamenice javnog tužioca iz Posebnog odeljenja za suzbijanje korupcije Višeg javnog tužilaštva u Odeljenje za opšti kriminal u Beogradu, koji je obavljen bez adekvatnog obrazloženja, osporavan je od strane samih tužiteljki i izazvao je široke kritike. Disciplinske prijave, koje su podnele dve (zamenice) tužioca protiv svog nadređenog koji ih je premestio bez obrazloženja, disciplinski tužilac VST odbacio je u junu jer prema tadašnjem zakonodavstvu nije postojalo pravilo kojim bi se tražilo odgovarajuće pisano obrazloženje u takvim slučajevima. Zamenice tužioca radile su na predmetu korupcije i pranja novca u vezi sa Elektroprivredom Srbije (EPS) koja je u državnom vlasništvu. Premeštaj je izvršen usred istrage i nakon hapšenja osumnjičenih. Čak i kada je Poverenik za samostalnost VST ocenio da je premeštaj obavljen u skladu sa zakonom, on je naveo da premeštaj nije trebalo da se dogodi u toku sudskog postupka za predmet tako visokog profila. Novim sprovedbenim zakonodavstvom za ustavne amandmane iz 2022. godine uvedene su zaštitne mere u vezi sa obaveznim uputstvima i preraspodelom poslova u okviru Kancelarije javnog tužilaštva."

6 POTREBA ZA JAČANJEM PROFESIONALNOG RADA SVAKOG JAVNOG TUŽIOCA

Jedna od značajnih novina predviđenih u novom Zakonu o javnom tužilaštvu je ukidanje obaveze javnih tužilaca da obrazlažu svoje odluke glavnom javnom tužiocu.

Nakon više od 6 meseci sprovođenja novog Zakona, samo **9%** javnih tužilaca je prepoznalo da postoji razlika u praksi i da oni ne obrazlažu svaki pojedinačni predmet i odluku glavnom javnom tužiocu. **20%** javnih tužilaca ne očekuje da se pojavi bilo kakva promena u budućnosti, dok **42%** javnih tužilaca veruje da će efekti ovih promena zavisiti od svakog javnog tužioca ponaosob i njihove spremnosti da poštuje svoja prava.

Ukidanje obaveze javnih tužilaca da obrazlažu svoje odluke glavnom javnom tužiocu predstavlja značajnu promenu u dinamici tužilačkog sistema. Efekti ovog normativnog rešenja zavisi od profesionalnog rada svakog javnog tužioca ponaosob.

Kako bi se poboljšao profesionalni rad svakog javnog tužioca u svetlu ovih promena, važno je pripremiti vodič o sprovođenju novih prava, naglašavajući etička mišljenja i potrebu za odgovornim donošenjem odluka. Razgovori na okruglim stolovima su otkrili da su mnogi javni tužioci nisu upoznati sa ovom promenom, dok oni koji jesu upoznati nisu osnaženi da je i primene u praksi ukoliko je sam glavni javni tužilac ne primenjuje.

Međutim, kako bi ovo pravilo zaživelo u praksi, neophodno je da se uspostavi unutrašnji nadzor nad promenama u praksi. Nadzorni mehanizam treba da primenjuje sa periodičnim procenama kako bi se obezbedilo da se novosvedene slobode odlučivanja odgovorno primenjuju i da su u skladu sa pravnim i etičkim standardima.

Pored nadzornih mehanizama, trebalo bi sastaviti jasne i transparentne vodiče za javne tužioce u vezi sa sprovođenjem njihovih novih prava. Vodiči bi trebalo da razjasne postupke oko prijavljivanja ili konsultacija kako bi odgovornost bila na što višem nivou.

Sprovođenje primene u praksi treba da prati i podrška nadređenih. Rukovodstvo u javnom tužilaštvu bi trebalo da podrži i sprovodi principe odgovornog donošenja odluka bez obrazlaganja svakog pojedinačnog predmeta glavnom javnom tužiocu. Nadređeni bi trebalo da se ohrabruju da se rukovode svojim primerom prateći poslovnu etiku.

Redovni monitoring i regulisanje biće od suštinske važnosti za ostvarivanje promena u praksi i sprovođenje integriteta tužilačkog sistema.



7 POTPUNA PRIMENA ODREDBI KOJE SE ODNOSU NA OGRANIČENJE PRIVREMENOG UPUĆIVANJA JAVNIH TUŽILACA

Privremeno upućivanje javnih tužilaca je bio jedan od najvećih izazova u prethodnom periodu, naročito u vezi sa posebnim odeljenjima za suzbijanje korupcije. Značajan broj javnih tužilaca je bio privremeno upućivan iz osnovnog tužilaštva u posebna odeljenja višeg tužilaštva. Ovo je uočeno kao mehanizam neprimerenog uticaja na javne tužioce. Kako bi se sprečila zloupotreba ove prakse kao i mogućnost neprimerenog uticaja, Zakon o javnom tužilaštvu je ograničio mogućnost upotrebe ovog instrumenta (npr. privremeno upućivanje u više javno tužilaštvo više nije moguće, već samo tzv horizontalno upućivanje).

60% javnih tužilaca veruje da će ograničenje privremenog upućivanja imati značajan uticaj u budućnosti, dok **37%** javnih tužilaca očekuje ograničene efekte i veruje da će se broj upućenih tužilaca znatno smanjiti u budućnosti.

Kako bi se potpuno primenjivale odredbe o ograničenju privremenog upućivanja javnih tužilaca i ukazalo na izazove koji se tada javljaju, postoji potreba za upoznavanjem javnosti sa promenama u zakonu i ograničenjima privremenog upućivanja. Kao što je predloženo i za ostale novitete, bilo bi od suštinskog značaja uspostavljanje monitoring mehanizma kako bi se pratilo i procenjivalo privremeno upućivanje unutar tužilaštva. Štaviše, trebalo bi uspostaviti redovne kontrole kako bi se uskladili sa novim ograničenjima i ustanovili potencijalni nedostaci. Redovne kontrole treba da se sprovode kako bi se ocenio uticaj ograničenja privremenih upućivanja. Procene treba da uključuju sakupljanje podataka i povratnih informacija od javnih tužilaca kako bi se prepoznali potencijalni izazovi ili problematične oblasti kojima je neophodan napredak.

Sprovođenjem ovih mera, tužilaštvo radi na potpunom uspostavljanju odredbi o ograničenjima privremenog upućivanja, smajujući rizik od neprimerenih uticaja i održavajući nezavisnost i integritet tužilačke funkcije. Redovna procena i prilagođavanje će biti od suštinskog značaja za postizanje efikasnosti ovih mera.

ŠTA JE POTREBNO ZA EFIKASNU BORBU PROTIV KORUPCIJE?



8 ŠTA JE POTREBNO ZA EFIKASNU BORBU PROTIV KORUPCIJE?

88% javnih tužilaca veruje da će nova zakonska rešenja koja se odnose na profesionalni status javnih tužilaca doprineti borbi protiv korupcije. Izgleda da su unutrašnja hijerarhija i unutrašnji neprimereni uticaji najveće prepreke u uspešnoj borbi protiv korupcije.

Nove odredbe o izboru glavnih javnih tužilaca i isključenje Vlade i Narodne skupštine iz procesa izbora ne predstavljaju značajne činjenice u borbi protiv korupcije. **21%** javnih tužilaca ne očekuje da nova rešenja doprinesu efikasnosti i delotvornosti u borbi protiv korupcije. Jedan od razloga za ovo suzdržano mišljenje je i taj što **28%** javnih tužilaca veruje da će politički uticaj naći način da dopre do Visokog saveta tužilaštva u procesu izbora javnih tužilaca, dok **37%** veruje da će promene zavisiti od načina rada Visokog saveta tužilaštva.

Kako bi se ostvarila efikasna borba protiv korupcije, neophodno je da se uoče glavni problemi koji se javljaju kod javnih tužilaca u vezi sa unutrašnjom hijerarhijom, unutrašnjim neprimerenim uticajima i potencijalnim političkim uticajima na Visoki savet tužilaštva.

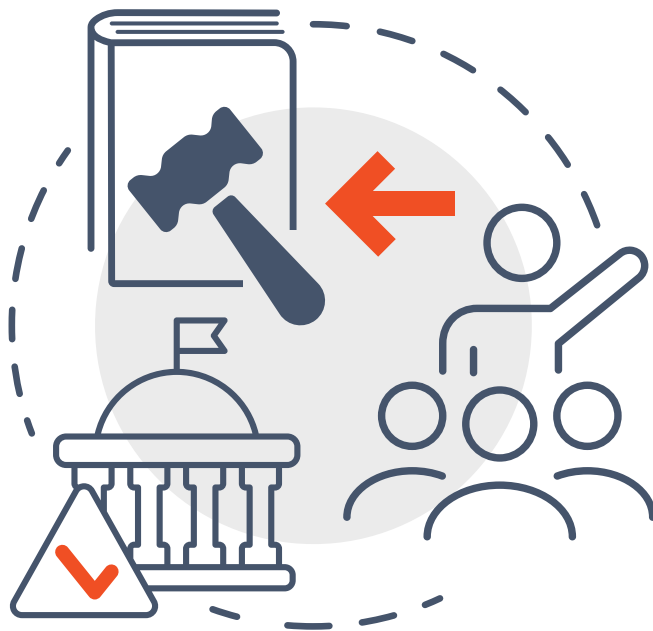
Unutrašnji mehanizmi moraju biti ojačani. Preciznije, sprovođenje mera za jačanje unutrašnjih mehanizama u javnom tužilaštvu, omogućavanje da interna hijerarhija ne utiče na odluke i rad. Pored toga, to se odnosi i na transparentne i odgovorne procese za pokretanje postupaka, donošenje odluka i vrednovanje.

Neophodno je da se preduzmu mere kako bi se zaštitila nezavisnost Visokog saveta tužilaštva od političkog uticaja. Kriterijumi i procedure za izbor javnih tužilaca treba da budu jasni kako bi se smanjili potencijalni spoljni uticaji. Takođe, izborni proces za glavnog javnog tužioca treba da bude transparentan kako bi se izgradilo unutrašnje, ali i poverenje javnosti.

Redovne procene bi trebalo sprovoditi kako bi se ocenila efikasnost antikorupcijskih mera. Nalaze tih procena treba upotrebiti kako bi se poboljšali postojeći mehanizmi. Zakone treba kontinuirano procenjivati i dopunjavati odredbe u vezi sa profesionalnim statusom javnih tužilaca kako bi se uočili izazovi i poboljšala njihova uloga u borbi protiv korupcije.

Trebalo bi uspostaviti snažan sistem monitoringa i evaluacije kako bi se ocenio uticaj novih zakonskih rešenja u borbi protiv korupcije. Povratne informacije dobijene od javnih tužilaca treba svakako uzeti u obzir.

Uočavanje internih izazova, omogućavanje nezavisnosti Visokog saveta tužilaštva kao i izgradnja strategije koja uključuje različite institucije će doprineti efikasnijoj i delotvornijoj borbi protiv korupcije unutar javnog tužilaštva.



9 UNAPREĐENJE SARADNJE IZMEĐU POLICIJE I JAVNIH TUŽILACA U BORBI PROTIV KORUPCIJE

94% javnih tužilaca veruje da će promene u uređenju odnosa između policije i javnog tužilaštva doprineti efikasnosti u borbi protiv korupcije.

Uspostavljanje “tužilačke policije” je prepoznato među većinom javnih tužilaca kao dobar pristup za unapređenje saradnje između policije i javnih tužilaca, dok je druga opcija uvođenje istražitelja u tužilački sistem. Oba pristupa imaju pozitivne i negativne strane. Postoje primeri u državama Zapadnog Balkana kako uspešnih tako i neuspešnih reformi u ovoj oblasti.

Uspostavljanje tužilačke policije može biti urađeno na dva načina. Veoma je značajno da posvećeni službenici iz policije rade vrlo blisko sa tužiocima dok će koordinacija biti unapređena, istraga usmerena, a informacije će se deliti pravovremeno. Kako bi se to postiglo, uloge, odgovornost i nadležnost tužilačke policije bi trebalo dobro urediti.

Što se tiče uvođenja istražitelja u tužilački sistem, prvo treba predstaviti istraživačke kapacitete tužilaštvu. To se može postići postavljanjem okvira za selekciju, obuku i nadgledanje istražitelja u tužilaštvu.

Izmenjeni normativni okvir treba da definiše veze, uloge i odgovornosti između policije i javnih tužilaca. Novi normativni okvir može biti na nivou podzakonskih akata kako bi se uvrstili svi relevantni detalji o saradnji policije i tužilaštva.

Potrebno je takođe razviti ujednačeni okvir širom zemlje, protokole za deljenje informacija između policije i tužilaštva. Pored toga treba implementirati siguran i efikasan sistem za razmenu dokaza, ažuriranje predmeta kao i relevantno obaveštavanje.

Mehanizmi za rešavanje sukoba ili neslaganja između policije i tužilaca su takođe jedna od važnih tačaka za unapređenje. Treba usvojiti i primenjivati međunarodne dobre prakse o saradnji policije i javnog tužilaštva.

Upostavljanjem ovih koraka, saradnja između policije i javnih tužilaca može biti poboljšana, doprinoseći efikasnijoj i uspešnijoj borbi protiv korupcije.



10 UNAPREĐENJE NORMATIVNOG OKVIRA

Kako bi se obezbedila efikasna borba protiv korupcije, trebalo bi dopuniti Zakon o organizovanju i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije. Amandmani Zakona treba da se fokusiraju na nadležnost posebnih odeljenja za suzbijanje korupcije (POSK) za sva koruptivna krivična dela kao i da se isključe i krivična dela protiv privredne iz nadležnosti POSK-a. To bi omogućilo efikasnost, jer bi se uredilo da POS koja bi dodelila ekskluzivnu nadležnost POSK-u za sva krivična dela i proširila nadležnost POSK-a da pokrije najstrašnije prestupe u ekonomiji, uključujući utaju poreza. Postojeća organizaciona struktura je opterećena nedovoljno određenom organizacionom pozicijom POSK-a u represivnom sistemu borbe protiv korupcije. Neophodno je razjasniti i ojačati organizacionu poziciju POSK-a i jasno definisati uloge, odgovornosti i mehanizme koordinacije sa ostalim relevantnim institucijama.

Odabir/ imenovanje javnog tužioca u POSK treba da bude u nadležnosti Visokog saveta tužilaštva, a ne da zavisi od godišnjig rasporeda i odluke glavnog javnog tužioca. Imenovanje mora biti određeno mandatom koji omogućava konzistenciju, sigurnost, samostalnost i nezavisnost kao i da traje najmanje šest godina.

Neophodno je omogućiti da sva POSK odeljenja imaju najmanje jednog finansijskog forenzičara, zajedno sa izmenama akta o sistematizaciji radnog mesta u tužilaštvu, kao i adekvatnu platu koja će podsticati stručnjake u svim oblastima da rade u tužilaštvu. Potrebno je takođe jasno propisati procesnu ulogu finansijskih forenzičara u Zakoniku o krivičnom postupku (npr. da li uopšte može biti saslušan).

Usvajanjem ovih preporuka, koje se odnose na normativni okvir i operativnu efikasnost POSK-a može da se ojača i doprinose snažnijoj i uspešnijoj borbi protiv korupcije.

JAČANJE KAPACITETA JAVNIH TUŽILACA

11

U cilju poboljšanja efikasne borbe protiv korupcije, važno je omogućiti dalje usavršavanje sudija, tužilaca kao i pomoćnika u POSK-u kroz napredne obuke. Što se tiče upotrebe dokaza, potrebno je osnažiti tužioce da koriste dokaze u što većoj meri tokom pripremnog saslušanja, uvodnih izlaganja i glavnih pretresa gdegod postoje tehnički uslovi za to.

Kako bi se zabeležio trag o oduzimanju imovine, javni tužioci bi trebalo konstantno da primenjuju Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela i da poštuju proceduru o oduzimanju i "prošireno" oduzimanje imovine ukoliko su ispunjeni svi uslovi za to.

Jedan od preduslova za pravilno funkcionisanje posebnih odeljenja je i adekvatno zapošljavanje. POSK bi trebalo da ima odgovarajući broj javnih tužilaca i zaposlenih koji bi efikasno procesuirali sve krivične predmete. Diskusije na okruglim stolovima su nam otkrile mnoge izazove koje se tiču smanjenog interesovanja javnih tužilaca da rade u posebnim odeljenjima. Neophodno je sprovesti određene mere kako bi se motivisali najbolji tužioci da se pridruže POSK-u (npr. mogućnost napredovanja u karijeri, kao i prepoznavanje nekih izuzetnih sposobnosti).

Implementiranje ovih preporuka će doprineti izgradnji efikasnijeg i specijalizovanijeg tužilačkog sistema koji je fokusiran na suzbijanje korupcije i ekonomskog kriminala.



KAKO JAČATI
NEZAVISNOST
JAVNIH TUŽILACA I
UNAPREDITI BORBU
PROTIV KORUPCIJE



