

Funded  
by the European Union  
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION



COUNCIL  
OF EUROPE    CONSEIL  
DE L'EUROPE

Implemented  
by the Council of Europe

**Zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope  
„Jačanje kapaciteta policije i pravosuđa u borbi protiv korupcije u Srbiji” (PACS)  
[www.coe.int/pacs](http://www.coe.int/pacs)**

## **Tehnički dokument**

# **PROCENA SADAŠNJEG STANJA U POGLEDU STATISTIKE O KORUPCIJI I PRIVREDNOM KRIMINALU I PREPORUKE ZA POBOLJŠANJA U MERENJU NAPRETKA U UPRAVLJANJU PREDMETIMA I NJIHOVOM PRAĆENJU**

*Izveštaj pripremili gđa Sani Ljubičić, g. Paul Stephenson i g. Robert Murrill,  
eksperti Saveta Evrope, i g. Lado Laličić, Sekretarijat Saveta Evrope*

**Jun 2013.**

## Sadržaj

1. Uvod i osnovne informacije .....	3
2. Pravni okvir za borbu protiv korupcije u Srbiji .....	5
3. Kratak pregled pravosudnog i policijskog sistema u Srbiji – specijalizovana odeljenja za borbu protiv korupcije u policiji i pravosuđu.....	6
4. Postojeće stanje u vezi sa statističkim podacima .....	7
4.1 Republički zavod za statistiku .....	7
4.2 Ministarstvo unutrašnjih poslova .....	9
4.3 Javno tužilaštvo.....	11
4.4 Sudovi .....	13
4.5 Agencija za borbu protiv korupcije .....	15
5. Pređašnji projekti i predlozi o ovoj temi .....	16
5.1 Izveštaj UNODC .....	16
5.2 Van Duyneov izveštaj .....	17
5.3 Evropska komisija .....	18
6. Referentni brojevi prema krivičnim delima (UK).....	19
7. Moguće prilagođavanje načela za Srbiju .....	21
8. Zaključci .....	22
9. Preporuke .....	23
Prilog I.....	26
Statistički obrazac: SK-I.....	26
Statistički obrazac SK-II .....	28
Prilog II .....	31
Reference.....	32

Za dodatne informacije, obratite se na adresu:

Jedinica za privredni kriminal i saradnju  
Odeljenje za borbu protiv kriminala  
Generalni direktorat I, Savet Evrope  
Tel: +381 11 71 555 12;  
Email: [lado.lalicic@coe.int](mailto:lado.lalicic@coe.int); [www.coe.int/pacs](http://www.coe.int/pacs)

Ovaj dokument je sačinjen uz finansijsku pomoć Evropske unije i Saveta Evrope. Stavovi izraženi u njemu ni u kom slučaju ne odražavaju zvanično mišljenje Evropske unije ili Saveta Evrope.

## 1. Uvod i osnovne informacije

U ovom radu analiziraju se postojeći okviri pravosudnog i policijskog statističkog sistema u Srbiji kada je reč o merenju napretka i nivoa efikasnosti u praćenju predmeta iz oblasti korupcije/privrednog kriminala i upravljanja tim predmetima u pravosudnom i policijskom sistemu u Srbiji. Rad takođe ima za cilj davanje preporuka za utvrđivanje metodologije/statistike za vođenje evidencije o predmetima iz oblasti korupcije i privrednog kriminala i, pored toga što bi pomogao da postoje jasni statistički podaci o pokretanju postupka, istrazi, krivičnom gonjenju i sudskom rešavanju tih predmeta, omogućio bi vlastima u Srbiji da naprave sistem za pracenje postignutih rezultata i da mere napredak ostvaren u toj oblasti.

Metodologija korišćena za procenu postojećeg sistema i potonje iznošenje preporuka kombinuje sledeće elemente:

- analizu statističkih tabela dobijenih tokom misije utvrđivanja činjenica, uključujući objašnjenja i napomene dobijene od vlasti prilikom susreta održanih u Beogradu 18. i 19. aprila 2013;
- analizu predašnjeg projekta i izveštaj koji je, na različite načine, tretirao tu temu;
- projekat UNODC o izradi monitoring instrumenata za pravosudne institucije i policiju u zemljama zapadnog Balkana i izveštaj o tehničkoj pomoći za Srbiju<sup>1</sup> (u daljem tekstu: izveštaj UNODC), kao i izveštaj na osnovu istraživanja „Politika sprovođenja zakona u Srbiji – kreiranje transparentne sektorske politike na temelju dokaza”\*, čiji su autori profesor Petrus C. van Duyne, gđa Elena Stocco i gđa Jelena Dimitrijević, koji je objavljen 2012. godine (u daljem tekstu: izveštaj profesora Van Duynea);
- analizu odgovora na Upitnik Evropske komisije o kandidaturi Republike Srbije za članstvo u Evropskoj uniji – Poglavlje 18: Statistika, Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava i Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbednost<sup>2</sup>;
- ostale izvore dostupne javnosti (veb-sajtove Ministarstva pravde i državne uprave, Ministarstva unutrašnjih poslova, Narodne skupštine, Republičkog javnog tužilaštva, sudova).

Kao što je već navedeno, pre nego što je podneo ovaj referat, a u cilju prikupljanja kvalitativnih detaljnih podataka, ekspertski tim je u aprilu 2013. imao nekoliko sastanaka u Beogradu. Bili su to sastanci s predstavnicima Ministarstva pravde i državne uprave, Republičkog javnog tužilaštva i Tužilaštva za organizovani kriminal, Vrhovnog kasacionog suda (uključujući sudije Posebnog odeljenja za suzbijanje organizovanog kriminala Višeg suda u Beogradu); Ministarstva unutrašnjih poslova i Agencije za borbu protiv korupcije.

„Po završetku misije, dobijeni su korisni saveti od profesora Van Duynea, Vladimira Radomirovića iz 'Pištaljke' i Stiva Bonda, sekretara britanskog Ministarstva unutrašnjih poslova (Home office) (Steve Bond).”

---

<sup>1</sup> [http://www.unodc.org/documents/southeasterneurope//Technical\\_Assessment\\_Report\\_Serbia\\_final\\_ENG.pdf](http://www.unodc.org/documents/southeasterneurope//Technical_Assessment_Report_Serbia_final_ENG.pdf)

\* Puni naziv projekta glasi: *“Intenziviranje borbe protiv korupcije u Srbiji putem jačanja transparentnosti sprovođenja zakona i razvoja činjenično zasnovane javne politike”* Tekst izveštaja o tom istraživanju dostupan na adresi [www.antikorupcija-savet.gov.rs](http://www.antikorupcija-savet.gov.rs) (prim.prev)

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/sr\\_analytical\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/sr_analytical_rapport_2011_en.pdf)

Međutim, valja naglasiti da nije održan sastanak s predstavnicima Republičkog zavoda za statistiku (RZS) zbog toga što nije bio na raspolaganju njihov zvaničnik zadužen za statistiku koja se odnosi na tužilaštva i sudove. Umesto sastanka sa ekspertskim timom u takvim okolnostima, RZS je ekspertskom timu dostavio gore pomenuti izveštaj „Politika borbe protiv korupcije u Srbiji – Kreiranje transparentne politike na temelju dokaza”.

Srbija priznaje problem korupcije. Organizacija *Transparency International* rangira države prema indeksu percepcije korupcije. Rezultati tog rangiranja razlikuju se od godine do godine, a Srbija je u novije vreme bila i bolje plasirana (2010. zauzimala je 78. mesto) i gore plasirana (2011. zauzimala je 86. mesto), ali trenutno stoji rame uz rame s Kinom na 80. mestu od ukupno 176 zemalja. Srbi ne smatraju da je korupcija glavni problem Srbije – nezaposlenost i siromaštvo se neprestano kotiraju kao teži problemi. U izveštaju profesora Van Duynea primećuje se da „u zavisnosti od konkretnog istraživanja javnog mnjenja, ozbiljnost problema korupcije rangira se na trećem ili četvrtom mestu od 8,7 do 18 procenata. Na pitanje o neposrednom iskustvu davanja mita, od 15 do 20 posto ispitanika odgovorilo je da je dalo mito u protekla tri meseca / 12 meseci.” Ta stopa davanja mita znatno je viša od godišnjeg proseka u zemljama EU, koji iznosi osam procenata.

Valja naglasiti da će se s razvojem poboljšanih sistema za hvatanje u koštac s korupcijom verovatno povisiti nivo prijava korupcije. Međunarodna istraživanja koja su sprovedena u drugim zemljama pokazuju da je glavni razlog zbog koga ljudi ne prijavljuju zloupotrebe to što smatraju da niko ništa neće uraditi tim povodom. Pošto se taj utisak menja, može se pojaviti znatno veći broj prijava. Takvo je bilo iskustvo u Hrvatskoj, kada je osnovan USKOK. Svako povećanje broja prijavljenih slučajeva korupcije s tih razloga ne treba nužno da naštetiti imidžu srpskih vlasti. Što je veća aktivnost u borbi protiv korupcije, to se povećava poverenje stanovništva, pa se onda može očekivati povećani broj prijava i to u suštini u početku predstavlja pozitivni pokazatelj.

U istraživanju koje je 2006. godine sprovedla organizacija Transparentnost Srbija zajedno s Vestminsterskom fondacijom za demokratiju, ispitanicima je postavljeno pitanje kome bi se obratili za pomoć ako bi bili suočeni s korupcijom. Samo 11,1 odsto ispitanika obratilo bi se policiji, dok bi se 6,5 posto obratilo tužiocima. Većina ispitanika (22,6 posto) obratila bi se porodici i prijateljima, a značajan postotak (12,1 posto) ne bi se obratio nikome. Glavne institucije kojima se u takvim slučajevima izražava poverenje bile su Savet za borbu protiv korupcije (19,7 posto) i Narodna kancelarija predsednika (8,3 posto), od kojih ni jedna ni druga nema izvršna ovlašćenja. To istraživanje je sprovedeno pre no što je osnovana Agencija za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Agencija). U istraživanju koje je 2012. sprovedla Medium Gallup za UNDP<sup>3</sup> ustanovljeno je da je 75 posto ljudi sada čulo za Agenciju, i da njih 13 posto smatra da bi ona trebalo da predvodi borbu protiv korupcije. Poverenje u policiju, kada je reč o ovom konkretnom pitanju korupcije, i dalje je veoma nisko, tako da 74 posto ispitanika veruje da je policija isuviše korumpirana da bi mogla da istražuje korupciju. U istraživanjima UNDP pokazano je da samo 11 posto onih koji se sami u svom iskustvu suoče s korupcijom to prijavljuju policiji.

---

<sup>3</sup> <http://www.slideshare.net/undpeuropeandcis/corruption-benchmarking-in-serbia>

Sve navedene podatke treba drastično poboljšati. Očigledno je da trenutno postoji situacija kada se slučajevi korupcije ne prijavljuju u dovoljnoj meri, a vlasti Srbije trenutno rade na izradi novog zakona o uzbunjivačima, koji će podstaći na prijavljivanje korupcije (i drugih zloupotreba). Zato treba očekivati da će napredak koji na tom polju bude postignut podrazumevati da će biti prijavljivan veći broj slučajeva korupcije. Glavno pitanje na koje će tada biti potrebno naći odgovor jeste da li se ti slučajevi, posebno oni važni, (krivično) gone?

U celini gledano, vlasti Republike Srbije svesne su potrebe za jačanjem institucionalnog kapaciteta za merenje napretka i nivoa efikasnosti, kao i potrebe da efikasnost postane vidljiva i transparentna i u zemlji i van nje, posebno kada je reč o krivičnom gonjenju teških krivičnih dela korupcije i privrednog kriminala.

Pored toga, na sastancima je bilo reči i o drugim pitanjima u vezi s korupcijom, počev od pravnog okvira do socioloških aspekata korupcije, kao i o tome da ne postoji jedinstvena definicija te pojave.

Organizacija *Transparency International* navodi da je korupcija zloupotreba poverenih ovlašćenja zarad ostvarivanja lične koristi. Svetska banka korupciju definiše na sličan način – zloupotreba javne funkcije za sticanje lične koristi; OECD definiše korupciju kao „aktivnu ili pasivnu zloupotrebu ovlašćenja javnih zvaničnika (imenovanih ili izabranih) zarad sticanja privatne finansijske ili kakve druge koristi”, dok neki nezavisni autori korupciju definišu kao „povredu načela nepristrasnosti” (Vito Tanci); ili kao „devijantno ponašanje pojedinca u odnosu na njegovu zvaničnu funkciju” (Nye i Khan).

## **2. Pravni okvir za borbu protiv korupcije u Srbiji**

Prva definicija korupcije u Srbiji sadržana je u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije, koju je Narodna skupština Republike Srbije usvojila 2005. godine. U Strategiji se korupcija definiše kao odnos koji se zasniva zloupotrebom ovlašćenja u javnom ili privatnom sektoru u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugog.

Godine 2008. Narodna skupština Republike Srbije donela je Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, u kome je utvrđena gotovo identična definicija korupcije onoj definiciji koja postoji u Strategiji – korupcija je odnos koji se zasniva zloupotrebom službenog, odnosno društvenog položaja ili uticaja, u javnom ili privatnom sektoru, u cilju sticanja lične koristi ili koristi za drugoga.

Krivična dela koja se po pravilu smatraju krivičnim delima korupcije utvrđena su u 33. glavi Krivičnog zakonika – *Krivična dela protiv službene dužnosti*:

- Zloupotreba službenog položaja;
- Kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika;
- Pronevera;
- Trgovina uticajem;
- Primanje mita;
- Davanje mita.

Najnovijim izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, koje su donete u decembru 2012. godine, u pravni sistem Srbije uvedena su dva nova krivična dela:

- Zloupotreba položaja odgovornog lica;
- Zloupotreba u vezi s javnom nabavkom.

Srpski sistem priznaje takozvanu korupciju *visokog nivoa*. To proističe iz Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala kojim se utvrđuje nadležnost tužioca za organizovani kriminal onda kada je okrivljeni, odnosno lice kojem se daje mito, službeno ili odgovorno lice koje vrši javnu funkciju na osnovu izbora, imenovanja ili postavljenja od strane Narodne skupštine, Vlade, Visokog saveta sudstva ili Državnog veća tužilaca, kao i onda kada je u pitanju krivično delo zloupotrebe položaja odgovornog lica kada vrednost pribavljene imovinske koristi prelazi iznos od 200.000.000,00 RSD (otprilike 1.800.000,00 evra na dan pisanja ovog izveštaja).

Obično je učinilac krivičnog dela sa elementom korupcije službeno ili odgovorno lice, ili lice s društvenom moći – politički eksponirana lica ili članovi porodice ili prijatelji politički eksponiranih lica. Međutim, ti slučajevi se takođe mogu smatrati teškom korupcijom, iako ne moraju nužno spadati u nadležnosti Tužioca za organizovani kriminal.

### **3. Kratak pregled pravosudnog i policijskog sistema u Srbiji – specijalizovana odeljenja za borbu protiv korupcije u policiji i pravosuđu**

U Upravi kriminalističke policije, u Službi za borbu protiv organizovanog kriminala, postoji Odeljenje za suzbijanje organizovanog finansijskog kriminala u kojem se nalazi poseban Odsek za borbu protiv korupcije. Pored toga, policajci koji se bave problemom privrednog kriminala u Službi za borbu protiv organizovanog kriminala Uprave kriminalističke policije u Ministarstvu unutrašnjih poslova takođe se bave i otkrivanjem krivičnih dela iz oblasti korupcije i njihovim suzbijanjem.

Sve policijske uprave u Republici Srbiji imaju odseke za suzbijanje korupcije. Njihova aktivnost je uređena Zakonom o policiji, Krivičnim zakonikom i Zakonom o krivičnom postupku, a onda kada je reč o krivičnim delima u oblasti organizovanog kriminala, primenjuje se i Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala.

Tužilac za organizovani kriminal definiše se kao tužilac posebne nadležnosti i on je jedan od nadležnih organa u borbi protiv korupcije. Saglasno Zakonu o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, koji se primenjuje od januara 2010. godine, nadležnost Tužilaštva za organizovani kriminal obuhvata i krivična dela u vezi s korupcijom. Članom 2. Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala utvrđeno je da je tužilac za organizovani kriminal nadležan za krivična dela protiv službene dužnosti (čl. 359, 366, 367. i 368. Krivičnog zakonika, kada je okrivljeni, odnosno lice kojem se daje mito, službeno ili odgovorno lice koje vrši javnu funkciju na osnovu izbora, imenovanja ili postavljenja od strane Narodne skupštine, Vlade, Visokog saveta sudstva ili Državnog veća tužilaca. Ista nadležnost predviđena je i za krivično delo zloupotrebe službenog položaja, kada vrednost pribavljene imovinske koristi prelazi iznos od 200.000.000,00 dinara.

Saglasno Planu i programu rada Republičkog javnog tužilaštva, 2009. godine je formirano specijalno odeljenje za borbu protiv korupcije u Republičkom javnom tužilaštvu, apelacionim javnim tužilaštvima (Beograd, Kragujevac, Novi Sad i Niš) i višim javnim tužilaštvima (Beograd, Kragujevac, Novi Sad i Niš).

Godine 2010. Republički javni tužilac je izdao obavezujuće uputstvo A-194/10. Njime je propisano da je specijalno odeljenje zaduženo za nadzor nad odlukama nižih tužilaštava u slučaju da oni odbace krivične prijave ili odustanu od krivičnog gonjenja pošto je sprovedena istraga ili u fazi pripreme glavnog pretresa. Pored toga, to odeljenje takođe kontroliše odbačene prijave i odustajanja od daljih gonjenja u svim fazama krivičnog postupka. Sem toga, tom odeljenju je povereno u zadatak da sprovodi godišnju kontrolu nižih tužilaštava u vezi sa aktivnostima koje ona obavljaju u odnosu na krivične tužbe za krivična dela sa elementima korupcije.

Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela utvrđena je nadležnost Višeg suda u Beogradu, kao prvostepenog suda za taj tip krivičnih dela, dok je Apelacioni sud u Beogradu utvrđen kao drugostepeni sud. Sem toga, i u jednom i u drugom sudu postoje specijalna odeljenja zadužena za predmete iz oblasti organizovanog kriminala.

## **4. Postojeće stanje u vezi sa statističkim podacima**

### **4.1 Republički zavod za statistiku**

Saglasno Zakonu o zvaničnoj statistici, RZS je glavni organ za prikupljanje, čuvanje i distribuiranje zvaničnih statističkih podataka, kao i odgovorni stručni nosilac, organizator i koordinator sistema zvanične statistike u Republici Srbiji i predstavlja njenu zvaničnu statistiku u međunarodnom statističkom sistemu. Savet za statistiku Republike Srbije ima posebnu ulogu u sistemu zvanične statistike. Savet je stručno savetodavno telo koje se prvenstveno bavi strateškim pitanjima, to jest analizira strategiju razvoja zvanične statistike i daje mišljenje o njoj; izrađuje nacrt petogodišnjeg statističkog programa i godišnje planove statističkih istraživanja; daje mišljenje o potrebi za sprovođenjem popisa; utvrđuje standarde, metodologiju i drugo.

RZS prezentira i objavljuje podatke o prijavljenim, optuženim i osuđenim učiniocima krivičnih dela u Statističkom godišnjaku.

Ti podaci su rezultat četiri redovna godišnja statistička pregleda (izveštaja) o učiniocima krivičnih dela, koja se izrađuju saglasno Programu i planu zvanične statistike – reč je o Upitniku za punoletne učinioce krivičnih dela protiv kojih su završeni prethodni postupci po krivičnoj prijavi (SK-I); tu su i statistička istraživanja na osnovu Upitnika za optuženo punoletno lice protiv koga je pravosnažno završen krivični postupak (obrazac SK-II)<sup>4</sup>; tu je i Upitnik za maloletno lice protiv koga je završen postupak po krivičnoj prijavi (obrazac SK-III), kao i Upitnik za maloletno lice prema kome je pravosnažno završen krivični postupak pred Većem suda za maloletnike (obrazac SK-IV).

Podaci prikupljeni iz tih upitnika sadrže informacije o učiniocima, krivičnom delu za koje je podneta prijava i fazi krivičnog postupka: to obuhvata podatke o obustavi postupka, tipu/formatu odluke, trajanju postupka i izrečenim kaznama. Ti statistički

---

<sup>4</sup> Upitnici SK-I i SK-II navedeni su u Prilogu I.

pregledi se popunjavaju na godišnjem nivou. Podaci se obrađuju za svaku kalendarsku godinu, a prikupljaju se na mesečnoj osnovi.

Opis sadašnje situacije, prema odgovorima koje je Vlada Srbije dostavila na Upitnik Evropske komisije o kandidaturi Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, POGLAVLJE 18: STATISTIKA, Tema 1.10, Kriminal i krivično pravosuđe, Modul 1.10.01. Administrativni podaci o krivičnim delima i krivičnom pravosuđu, glasi kako sledi: *Pomenuta redovna statistička istraživanja koja sprovodi RZS obuhvataju i istraživanja iz oblasti statistike pravosuđa: devet redovnih godišnjih istraživanja. Istraživanjima su obuhvaćeni maloletni i punoletni učinioci krivičnih dela i odgovorna i pravna lica – učinioci privrednih prestupa. Referentna jedinica (jedinica posmatranja) u svim istraživanjima je lice-učinioc krivičnog dela i/ili privrednog prestupa, dok su izveštajne jedinice, zavisno od faza postupka – javna tužilaštva i sudovi.*

Dva istraživanja posvećena su maloletnim učiniocima (lica od 14 do 18 godina starosti) i sadrže informacije o podnetim krivičnim prijavama, krivičnom gonjenju i presudama izrečenim maloletnim licima.

Druga dva istraživanja posvećena su punoletnim učiniocima (lica preko 18 godina starosti) i ona sadrže informacije o prijavljenim, optuženim i osuđenim punoletnim licima.

Tim istraživanjima se prate sva krivična dela koja su predviđena krivičnim zakonom i drugim zakonima u kojima se krivična dela pojavljuju. Suština tih istraživanja jeste, što je očigledno, posmatranje učinilaca krivičnih dela. Za učinioce krivičnih dela na raspolaganju su sledeći podaci: o polu, zanimanju, nacionalnoj pripadnosti, godinama života, državljanstvu, bračnom stanju, školskoj spremi, pritvoru, učinjenom krivičnom delu (delima), odluci suda, izrečenim kaznama i trajanju postupka, a za maloletna lica i podaci o porodičnim prilikama. Na kraju se svi rezultati tih istraživanja objavljuju (oni se takođe mogu naći na veb-sajtu Republičkog statističkog zavoda na adresi [www.stat.gov.rs.com](http://www.stat.gov.rs.com)).

U 2006. godini izvršena je revizija svih istraživanja o punoletnim i maloletnim učiniocima krivičnih dela (zbog primene novog Krivičnog zakonika, Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica). Rezultat te revizije bilo je to da su u obrasce uneta i pitanja koja se odnose na oštećene (pol i starost), i te novine u obrascima su u primeni od 1. januara 2007. godine.

U vezi sa ovim modulom, prate se aktivnosti i zahtevi Evrostata. RZS preuzima podatke od Ministarstva unutrašnjih poslova za definisanje indikatora kriminala. Metod prikupljanja podataka koji koristi RZS je analiza dokumentacije na osnovu upitnika SK-I, SK-II, SK-III I SK-IV.

Osnovni izvori za prikupljanje podataka su odluke javnih tužilaštava i pravosnažne sudske odluke. Stoga su ovlašćene izveštajne jedinice koje su dužne da popune i dostave statističke upitnike nadležna osnovna i viša javna tužilaštva i nadležni osnovni i viši sudovi.

Republički zavod za statistiku utvrđuje metodologiju za vođenje istraživanja, izrađuje nacrt upitnika i metodoloških priručnika i dostavlja ih izveštajnim jedinicama. Popunjeni upitnici potom se vraćaju Republičkom zavodu za statistiku. RZS prati obim i



tačnost podataka, zadužen je za šifrovanje, unos podataka, logičku i kompjutersku kontrolu.

Zvanična statistika, kao sistem, ima za cilj obezbeđivanje minimuma kvantitativnih indikatora.

#### Koraci koji se preduzimaju za usklađivanje sa zahtevima

Širenje međuagencijske saradnje između Ministarstva unutrašnjih poslova, sudova i tužilaštava odvija se u cilju brže i efikasnije razmene podataka iz te oblasti da bi se dalje razvijala kriminalistička statistika, kompatibilna sa Akcionim planom EU za period 2006–2010. Komisije o kriminalu i krivičnom pravosuđu. Rok za usklađivanje sa zahtevima je 2015. godina.

U tom smislu su identifikovane glavne prepreke koje treba ukloniti pre potpunog usklađivanja sa Evrostatom. One se prvenstveno odnose na finansijska sredstva i stručne kadrove, kao i na uspostavljanje šire saradnje s međunarodnim institucijama.<sup>5</sup>

## **4.2 Ministarstvo unutrašnjih poslova**

Ministarstvo unutrašnjih poslova koristi Jedinostveni informacioni sistem (JIS) sa centralizovanim bazama podataka koje sadrže informacije u vezi s različitim oblastima javne bezbednosti. Formirana je i održava se elektronska baza podataka „Krivična dela i učinioci” da bi se omogućilo efikasno evidentiranje, praćenje i korišćenje podataka o krivičnim delima i njihovim učiniocima i da bi bilo moguće proceniti obim i vrstu problema, da bi se efikasnije planirale razne aktivnosti i da bi se postiglo njihovo poboljšanje.

Ta baza podataka sadrži informacije o krivičnim postupcima koje je policija po službenoj dužnosti povelala na celoj teritoriji Republike Srbije, kao i podatke o učiniocima i oštećenima, odnosno žrtvama.

Ovlašćenje za držanje te baze podataka utvrđeno je u članu 76. Zakona o policiji i ta evidencija se čuva i koristi na način propisan Metodologijom Ministarstva unutrašnjih poslova o prikupljanju, evidentiranju, obradi i načinu korišćenja podataka iz oblasti kriminaliteta pomoću informacione tehnologije. Metodologija takođe sadrži i uputstvo za upotrebu softverskog sistema „Krivična dela i učinioci”, spisak karakteristika i pregled redovnih i periodičnih statističkih izveštaja.

Podaci koji se unose spadaju u nadležnost organizacionih jedinica kriminalističke policije ili ovlašćenih policajaca odgovornih za obavljanje određenih policijskih aktivnosti i primenu mera, zavisno od oblasti angažovanja. Počinje se od najnižeg organizacionog nivoa (policijske stanice), pa se napreduje sve do hijerarhijski najviših organa, kao što je Služba za borbu protiv organizovanog kriminala (u daljem tekstu: SBPOK). Informacije iz te baze podataka koriste i policajci iz redova kriminalističke policije i drugi ovlašćeni policajci koji za to dobiju dozvolu nadležnih policijskih organa.

---

<sup>5</sup> Informacije koje je tražila Evropska komisija od Vlade Srbije radi izrade Mišljenja o kandidaturi Srbije za članstvo u Evropskoj uniji. POGLAVLJE 18: STATISTIKA Tema 1.10 Kriminal i krivično pravosuđe.

Obrađeni podaci iz baze podataka jedinstvenog informacionog sistema (JIS) ne koriste se samo za svakodnevne potrebe policije, kao što je planiranje na operativnom i taktičkom nivou, već i za analitička istraživanja i identifikovanje problema kriminaliteta u celini i nekih njegovih specifičnih područja, zatim u svrhu otkrivanja tendencija i praćenja postojeće situacije i, u tom smislu, poboljšanja rada i efikasnijeg planiranja aktivnosti policije.

Saglasno članu 77. Zakona o policiji, statistički i brojučani podaci u vezi s krivičnim delima, prijavljenim i oštećenim licima, mogu se dati na korišćenje nadležnim stručnim i naučnim ustanovama i drugim organizacijama za potrebe naučnoistraživačkog rada, ako se za to podnese obrazloženi zahtev.

Baza podataka sadrži informacije o:

- krivičnim delima,
- oštećenim stranama,
- načinu na koji su krivična dela učinjena – *modus operandi*,
- učiniocima,
- aktivnostima policije,
- ishodu operativnih izveštaja i toku postupka,
- zahtevima javnih tužilaca,
- vremenu i mestu izvršenja krivičnog dela.

Ti podaci se takođe statistički obrađuju prema gore navedenim kategorijama (struktura krivičnog dela, broju učinilaca i oštećenih strana, pol, uzrast, bračni status itd.); JIS omogućuje pretragu prema navedenim kategorijama.

Pored toga, standardni set statističkih podataka sabranih u bazi podataka „Krivična dela i učinioци” redovno se objavljuje u „Statističkom pregledu o stanju u oblasti javne bezbednosti”, koji izdaje Uprava za analitiku Ministarstva unutrašnjih poslova, na temelju Smernica o načinu mesečnog statističkog izveštavanja o događajima i pojavama u oblasti javne bezbednosti na mesečnom i kumulativnom nivou.

Štampana verzija tog izdanja dostavlja se najvišim rukovodiocima u Ministarstvu unutrašnjih poslova i rukovodiocima nadležnih odeljenja u Ministarstvu (sve do nivoa policijskih uprava), a ostali statistički podaci u vezi s krivičnim delima mogu se dobiti na poseban zahtev.

Stopa kriminaliteta izračunava se na osnovu godišnjih podataka o ukupnom broju otkrivenih i prijavljenih krivičnih dela u Republici Srbiji.

Za procenu rezultata i efikasnosti policije u rešavanju krivičnih dela i otkrivanju učinilaca koji nisu bili poznati u trenutku izvršenja dela, neophodno je izračunati stopu rešavanja – koeficijent broja krivičnih dela koja su rešena radom i angažovanjem policije i broja otkrivenih i prijavljenih krivičnih dela, čiji su učinioци bili nepoznati u određenom periodu (mesečno i kumulativno).

Tako se policijska statistika zasniva na parametrima dobijenim na osnovu dobijenih krivičnih prijavi protiv poznatih i nepoznatih učinilaca, podnetih nadležnom javnom tužilaštvu, bez obzira na to da li je potonji postupak pokrenut na temelju tih prijavi.

Očigledno je da se ta metodologija klasifikacije, analize i čuvanja statističkih podataka razlikuje od zvanične statistike koju obezbeđuje Republički statistički zavod, jer se ta statistika temelji na licima protiv kojih je pokrenut krivični postupak (podneta krivična prijava), kao i na rezultatima postupaka vođenih protiv tih lica (na temelju evidencije tužilaštava i sudova).<sup>6</sup>

Iako je ekspertskom timu rečeno da policija ima najobimnije informacije, ali da, iako postoji godišnji izveštaj o radu Ministarstva unutrašnjih poslova, većina policijskih statistika uglavnom cirkuliše interno u Ministarstvu, pa se čini da je u žiži pažnje analiza Uprave za analitiku, koja se izrađuje u interne svrhe, a ne u podsticanju i interesovanju javnosti za borbu protiv kriminala. Oni koji dolaze spolja moraju da podnesu konkretan zahtev za sve statističke podatke koje traže. To, međutim, nije teško, posebno od 2009, kada je Srbija izmenila svoj Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji se smatra najboljim zakonom od ukupno 93 takva zakona u celom svetu koje je analizirao Centar za pravo i demokratiju. U suštini, Ministarstvu unutrašnjih poslova bi možda bilo lakše da objavi celokupnu statistiku, budući da Zakon dopušta da se odbije zahtev za pristup informacijama koje su već objavljene.<sup>7</sup>

### **4.3 Javno tužilaštvo**

Republičko javno tužilaštvo je najviši tužilački organ u Srbiji. On ima tri organizacione jedinice – Kabinet javnog tužioca, odeljenja i Sekretarijat. Među odeljenjima postoji posebno Odeljenje za analitiku i informatiku, koje obavlja zadatke u vezi sa analitičkom obradom i informatikom, izradom godišnjih i periodičnih izveštaja i ostale analitičke i informatičke aktivnosti.

Republičko javno tužilaštvo<sup>8</sup> između ostalih zadataka, na temelju sopstvenog rada i statističkih i tekstualnih izveštaja o radu okružnih i opštinskih javnih tužilaštava obavlja analitičko-informatičke zadatke.

Sekretarijat se bavi prikupljanjem, obradom i analizom dokumentacije i statistika o krivičnom gonjenju. Zaposleni u toj jedinici imaju zadatak ubiranja podataka, obrade i analize dokumentacije u vezi sa statističkim podacima koji stižu iz nižih javnih tužilaštava i specijalnih javnih tužilaštava.

Republičko javno tužilaštvo obrađuje podatke zasnovane na krivičnim prijavama protiv određenih lica i saglasno indikatorima predočenim u godišnjoj statističkoj tabeli krivičnih dela protiv privrede i službenog položaja.<sup>9</sup> Ta tabela pruža detaljan uvid u broj učinjenih krivičnih dela, pokrenutih istraga, podignutih optužnica, izrečenih presuda i uložених žalbi.

Tužilaštvo za organizovani kriminal vodi godišnju statistiku prema sledećim kategorijama/kriterijumima:

- broj lica;
- broj predmeta – ukupan broj i broj prema svakoj kategoriji krivičnog dela;
- broj krivičnih prijavi;

---

<sup>6</sup> Informacije koje je dostavila Vlada Republike Srbije u Upitniku Evropske komisije za izradu Mišljenja o kandidaturi Srbije za članstvo u Evropskoj uniji. Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbednost, pitanje 133.

<sup>7</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 10.

<sup>8</sup> Organizacioni dijagram dat je u Prilogu II.

<sup>9</sup> Prilog III – sumarna tabela krivičnih dela protiv privrede i službenog položaja.

- broj zahteva za sprovođenje istrage;
- broj okončanih istraga – koliko ih je završeno obustavom postupka, koliko njih se odustalo, a koliko ih je rezultiralo podizanjem optužnice;
- broj neokončanih istraga;
- broj optužnica;
- broj optužnica podignutih pred prvostepenim sudovima;
- broj lica koja nisu osuđena pred prvostepenim sudovima;
- broj osuđujućih presuda
  - izrečena kazna zatvora,
  - izrečena novčana kazna,
  - mera opreza – uslovna presuda,
  - mere bezbednosti;
  
- broj žalbi koje je uložio javni tužilac – prema vrsti;
- broj uspešno rešenih žalbi;
- broj odbačenih žalbi;
- broj lica zadržanih u pritvoru više od tri dana;
- broj nerešenih prijavi iz prethodnih godina;
- broj neokončanih istraga na kraju izveštajnog perioda;
- broj predmeta obustavljenih posle podizanja optužnice;
- broj optužnica prenetih u nadležnost drugog javnog tužilaštva;
- broj optuženih lica koja nisu osuđena pred prvostepenim sudovima u prethodnoj godini.

Pored toga, vodi se zaseban registar zaplenjene i oduzete imovine stečene izvršenjem krivičnih dela ili prema sledećim kategorijama/kriterijumima:

- broj lica i njihovo svojstvo;
- vrednost imovine;
- broj naloga za sprovođenje finansijske istrage;
- broj zahteva za oduzimanje imovine;
- broj rešenja o zabrani raspolaganja imovinom;
- broj prihvaćenih ili odbijenih zahteva za oduzimanje imovine;
- broj prihvaćenih ili odbijenih žalbi na rešenja o oduzimanju imovine;
- broj zahteva za konfiskaciju imovine;
- broj prihvaćenih ili odbijenih zahteva za zaplenu imovine;
- broj prihvaćenih i odbijenih žalbi na rešenja o konfiskaciji imovine;
- konačna vrednost imovine.

Tužilac može pokrenuti neki predmet ili po službenoj dužnosti ili po prijemu krivične prijave od policije. I u jednom i u drugom slučaju predmet se registruje pod novim brojem, zbog čega je policiji teško da se raspita o tome šta se dogodilo s njihovim predmetima. Evidencija se vodi i u elektronskom vidu i na papiru. Svako tužilaštvo ima barem jednog statističara koji popunjava potrebne tabele. Statistika tužilaštva predočava se Narodnoj skupštini i objavljuje se u onlajn verziji. Predmeti se mogu pratiti interno i – što posebno važi za više tužioce – mogu se pratiti predmeti iz oblasti korupcije u vezi s kojima je obustavljena istraga, budući da u takvim slučajevima postoji rizik od nedozvoljenog uticaja. Kao što je istaknuto u prethodnim odeljcima ovog izveštaja i saglasno izveštaju profesora Van Duynea, propisano je da svaku odluku tužilaštva o odustajanju od istrage ili odbacivanju predmeta „sa elementima korupcije” mora revidirati dvoje viših tužilaca iz istog tužilaštva. Tek po njihovom odobrenju,

odbačeni predmet se dostavlja Republičkom javnom tužilaštvu koje ga arhivira. Ako tužioci odluče da nema dovoljno razloga za odbacivanje tog predmeta, on se vraća tužiocu koji je prvobitno odlučio da ga odbaci. Sudovi su obavestili ekspertski tim da nije uobičajeno da se, po formiranju optužnice, obustavi rad na predmetu.

Tužioci su obavestili ekspertski tim da su 2007. godine uveli sistem posebnog obeležavanja predmeta u vezi s korupcijom. Smatrali su da bi konkretan spisak bio isuviše ograničavajući, budući da osnovno krivično delo u predmetu koji ima vezu s korupcijom može da bude sasvim različito – na primer, odavanje službene tajne. Od 2010. oni koriste pomenutu široku definiciju korupcije u članu 2. Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije.

Korišćenje te široke definicije korisno je za preuzimanje svih relevantnih slučajeva, ali ono sadrži i izvestan subjektivni element: pre svega je „zloupotreba službenog položaja” veoma širok pojam i postoji rizik da bi neki ulazni podaci koji bi se na taj način mogli obuhvatiti zapravo samo doveli do traćenja vremena tužilaštva i informacionotehnološke službe. Čini se da su potrebne izvesne smernice i obuka da bi se obezbedila konzistentnost.

Tužilaštvo je takođe obavestilo ekspertski tim da je odnedavno počelo da prikuplja brojčane podatke o količini i vrednosti zaplenjene imovine. To je prvenstveno učinjeno na zahtev EU, da bi se omogućilo „razbijanje” koruptivnih predmeta prema sektorima (zdravstvena zaštita, obrazovanje itd.).

Takav razvoj događaja je od ključnog značaja za napredak u utvrđivanju referentnih standarda. Da bi se proverilo da li je aktivnost tužilaštva usmerena upravo ka onim područjima ka kojima treba da bude usmerena, biće potrebno da se ti podaci uporede s podacima sadržanim u izveštajima čiji su predmet građani. Pored policijskih podataka koji mogu biti dostupni, uskoro će korisne podatke staviti na uvid i NVO „Pištaljka” na svojoj Mapi korupcije. Ta mapa počiva na ideji da treba prezentirati osnovne informacije na temelju dojava koje je dobila ta NVO. Oni sada dobijaju četiri do pet dojava dnevno. Sve te dojave biće stavljene na mapu koja se nalazi na njihovom veb-sajtu sa informacijama koje se ne odnose samo na mesto i vreme već i na instituciju o kojoj je reč. Zasad oni traže od onih koji im daju dojave da izaberu neku od sledećih kategorija: političke stranke, Vlada/ministarstva, zdravstvene zaštite, pravosuđe, policija, obrazovanje, preduzeća, lokalne vlasti, inspeksijske službe. Uбудućе će se menjati kategorije kako bi se bolje odrazili modeli prijavljivanja slučajeva korupcije.

#### **4.4 Sudovi**

Analiza tabela dobijenih od Apelacionog suda u Beogradu, uključujući objašnjenja i napomene dobijene od nadležnih prilikom sastanaka koji su održani s njima, navela nas je na zaključak da se statistički podaci sudova zasnivaju na predmetima.

Apelacioni sud u Beogradu obrađuje podatke prema sledećim indikatorima – broj predmeta, materija, broj sudija u radu na materiji, stari predmeti prema datumu prijema u sud, stari predmeti prema datumu prvog podneska, prosečan priliv predmeta po sudiji, ukupan broj rešenih predmeta (po meritumu, na neki drugi način), prosek rešenih predmeta po sudiji odeljenja, kvalitet presuda (potvrđene, vraćene, poništene, delimično vraćene ili delimično poništene), kao i ostali podaci u vezi sa efikasnošću sudija.

Statistički podaci koji su na taj način obrađeni i koji se uglavnom odnose na činjenice vezane za sam predmet, potpuno se razlikuju od statistike koju vodi Republičko javno tužilaštvo, na temelju podataka o licima protiv kojih se pokreće, odnosno vodi krivični postupak.

Pošto sudska odluka postane pravosnažna, svi podaci o osuđeniku i krivičnom delu zbog koga je postupak pokrenut, dostavljaju se Republičkom zavodu za statistiku.

Republički zavod za statistiku od sudova dobija podatke koje traži u propisanom obrascu SK 2, što obuhvata opšte informacije o osuđeniku, krivičnom delu za koje je osuđen, prethodnim osudama za isto krivično delo, prethodnoj kazni itd.

Specijalno odeljenje Višeg suda u Beogradu vodi evidenciju koja omogućuje izradu izveštaja prema vrsti krivičnog dela, prema učiniocima, kao i izveštaj o kaznenoj politici.

Evidencija o privremeno oduzetoj i konfiskovanoj imovini vodi se u elektronskom obliku, tako što se evidentiraju podaci o licima, krivičnim delima i privremeno oduzetoj i konfiskovanoj imovini.

Međutim, baza podataka Statističkog zavoda Republike Srbije za tužilaštva i baza podataka sudova zasnovane su na dva različita upitnika, upitniku koji šalju tužilaštva (SK-I) i sudovi (SK-II) koji ne dopuštaju njihovo spajanje u jednu bazu podataka, budući da se identifikacioni brojevi i varijable, po svemu sudeći, razlikuju.<sup>10</sup>

Ministarstvo pravde je obavestilo ekspertski tim da se izveštaj iz tužilaštva, po prijemu u sud, zavodi, obično samo ručno, i tada dobija novi broj. Statistiku iz sudova prikupljaju i odeljenja analitike pri Ministarstvu pravde i RZS. Kako zasad stoje stvari, bez delotvornih informacionotehnoških rešenja, Ministarstvo pravde mora da prikuplja informacije iz pojedinačnih sudova tako što ih njegovi predstavnici posećuju. Trebalo bi da informacionotehnoška situacija bude poboljšana, ali dosad nije naveden rok u kome se to očekuje. Ministarstvo pravde nam je saopštilo da su 2010. uveli novi sistem koji omogućuje identifikaciju predmeta koji se odnose na korupciju. Na osnovu poređenja sa situacijom u 2012. godini uočena je tendencija ka pooštavanju kazni. Statistički podaci su objavljeni i o njima je podnet izveštaj Narodnoj skupštini.

Posle sastanka u Ministarstvu pravde postalo je jasno da će, kod merenja napretka, biti problema u vezi sa ranijim podacima iz sudova – Ministarstvo pravde kaže da oni ne mogu ići dalje od 2010. godine, kada je promenjen celokupan sudski sistem. Sve sudske podatke iz vremena pre 2010. preuzeo je Visoki savet sudstva. (S druge strane, tužilaštvo može ići unazad deset godina kada je reč o podacima koji se odnose na korupciju, dok Ministarstvo unutrašnjih poslova navodi da su policijske statistike započete 2000, ali su doručene 2006).

Sudije su saopštile da se slučajevi korupcije retko događaju sami za sebe (bez primesa drugih krivičnih dela). Po njima je Posebno odeljenje za organizovani kriminal krivično gonilo ili je bilo u postupku gonjenja ukupno 119 krupnih predmeta u vezi s korupcijom, i u 45 predmeta su izrečene presude koje su postale pravosnažne. Međutim, nisu mogli da nam kažu u kom su tačno periodu rešavani ti predmeti. Kažu da bi to

---

<sup>10</sup> Izveštaj profesora Van Duynea.

moglo biti ukupno od 2003. godine, kada je Posebno odeljenje osnovano radi rešavanja takvih predmeta. Osuđeni su svi optuženi, sem njih troje. Sve su to fizička lica, i do sada nije gonjeno nijedno pravno lice. Istraga je po pravilu podrazumevala proaktivne istražne radnje i snaga dokaza je bila tolika da su optuženi imali sasvim male izgleda da budu oslobođeni na sudu.

Ti slučajevi su bili praćeni i Viši sud je kontrolisao one slućajeve za koje se činilo da postupak u njima isuviše sporo napreduje pred nižim sudovima. Sve sudije su bile dužne da prijave koliki broj predmeta imaju u zaostatku, s tim što je posebna pažnja posvećena onim predmetima koji su stariji od dve godine.

#### **4.5 Agencija za borbu protiv korupcije**

Agencija za borbu protiv korupcije koja je počela da radi u januaru 2010. godine ima širok dijapazon nadležnosti za preduzimanje preventivnih mera. Ona rešava o slućajevima sukoba interesa i finansiranju političkih stranaka. Ona, takođe, dobija prijave imovine i prihoda od funkcionera i na svom veb-sajtu vodi registar te imovine. Saglasno članu 65. Zakona o Agenciji, ona dobija „predstavke” od pravnih i fizičkih lica (koji mogu biti u privatnom ili javnom sektoru) o pitanjima iz svoje nadležnosti. Ona dobija znatan broj predstavki (u 2011. taj broj je iznosio 660) i budući da su to izveštaji o malverzacijama, oni se mogu shvatiti i kao prijave uzbunjivaća, samo pod drugim imenom. Agencija je odnedavno dobila i zasebna ovlašćenja u vezi sa uzbunjivaćima u javnom sektoru u slućajevima koji se tiću korupcije, posebno prema Pravilniku iz 2011. godine.

Saglasno članu 5. Zakona o Agenciji, ona daje smernice za izradu planova integriteta kako u javnom, tako i u privatnom sektoru. Jedan viši sudija, kada smo ga zamolili da proceni situaciju u Srbiji, zasnovao je svoje stanovište o tome da se stvari poboljšavaju na nekim širim, ne tako opipljivim elementima. Posebno je pomenuo rad Agencije sa sudovima na izradi planova integriteta. Time je naglasio činjenicu da je korupcija prilično difuzan pojam i da je statistika o kriminalu uvek samo jedan deo merenja napretka u borbi protiv korupcije. Vitalno važan orijentir predstavlja upravo izrada delotvornih planova integriteta.

Agencija nema ovlašćenja u pogledu istrage ili gonjenja, ali ona može zatražiti da joj budu dostavljeni dokumenti i može preneti dalje izveštaje o korupciji, radeći na prijavama imovine i prihoda funkcionera ili na temelju poziva uzbunjivaća. Tužiocu moraju obavestiti Agenciju o tome koju su akciju preduzeli, i to u roku od 90 dana. Razume se, u tom roku, odgovor može glasiti da se nije mnogo toga dogodilo. Agencija treba duže da prati slućajeve, ne ograničavajući se tim rokom, ako želi da dostavi korisne povratne informacije licima koja su njoj podnela prijave. Agencija navodi da se iz analize prijave dobijenih od građana vidi da su glavni sektori koji izazivaju zabrinutost zdravstvena zaštita, pravosuđe, inspekcija, školstvo i privatizacija. Podaci iz te analize korišćeni su prilikom izrade Nacionalne strategije. Jasno je da bismo mogli očekivati da, tokom vremena, budu pokrenuti postupci koji će široko odraziti zabrinutost građana.

Agencija objavljuje veliki broj podataka o svome radu, i svi ti podaci su izuzetno značajni za ukupnu sliku korupcije. Kao nova institucija, ona priznaje da je za kredibilitet koji uživa od suštinskog značaja da predoćava rezultate vlastitog rada javnosti. Međutim, diskusije vođene u Agenciji jasno su pokazale da je statistika o izvršenju samo jedan od referentnih standarda ili repera. Agencija je takođe saopštila da je voljna da svoj uspeh u

borbi protiv korupcije meri na osnovu toga da li su svi poslanici dostavili prijave imovine: u javnosti vlada velika zabrinutost zbog neobjašnjivog bogatstva poslanika i nekih drugih javnih funkcionera, pa će dostavljanje podataka i efikasna provera tih prijava pomoći da se dokaže da oni više nemaju šta da kriju.

Tokom diskusija vođenih u Agenciji postavilo se pitanje testiranja integriteta. Oni su svesni da takva aktivnost postoji u drugim zemljama kada je reč o policiji, ali su sugerisali da to nije primereno Srbiji. Iskustvo iz Velike Britanije pokazuje da su korumpirani pojedinci tek onda kada je kod njih prisutan strah od toga da će biti otkriveni spremni da odmere koliko će ih koštati bavljenje korupcijom. Ako je korist od te aktivnosti veća od štete koju bi im nanelo otkrivanje (ili od verovatnoće da će biti otkriveni), oni će nastaviti da se time bave. Jedinica za robusno testiranje integriteta na osnovu obaveštajnih podataka ima veoma snažan uticaj na korumpirana lica, kao i na predstavu koja u javnosti vlada o tome kako država gleda na korupciju. Testiranje integriteta takođe pomaže da se zaštite nedužni od neosnovanih navoda.

## **5. Pređašnji projekti i predlozi o ovoj temi**

### **5.1 Izveštaj UNODC**

U junu 2010. godine, u Izveštaju o tehničkoj proceni, napisanom u kontekstu projekta finansiranog u okviru programa EU CARDS, opisan je način prikupljanja, analiza i korišćenje statističkih podataka pravosuđa i unutrašnjih poslova u Srbiji. Taj izveštaj je danas u nekim aspektima zastareo, posebno kada je reč o sudskoj statistici, budući da se sistem sudova suštinski promenio 2010. godine.

U izveštaju je procenjen sistem koji postoji u Srbiji u odnosu na međunarodne i evropske standarde. Kao što je navedeno u toj studiji, „standardi koji se odnose na statistiku u pravosuđu i organima unutrašnjih poslova i dalje su u povoju na nivou EU”. Pre bi se moglo reći da su ti standardi izvedeni iz radova ekspertske grupe i tumačenju aktivnosti Evrostata. Iako je na međunarodnom nivou obavljena izvesna aktivnost na tom planu, ne postoje pravne tekovine EU (*acquis*), pa je u praksi Srbiji kao potencijalnoj članici EU otvoren širok spektar mogućnosti.

Neki od standarda koji se navode u izveštaju stoga mogu biti otvoreni za prilagođavanje i preispitivanje. U prvom takvom standardu kaže se da „svako delo koje je prijavljeno policiji ili delo za koje se sumnja da predstavlja krivično delo treba da bude evidentirano kao kriminalni incident” i da „mora biti jasno definisan prag za evidentiranje sumnjivog kriminalnog incidenta”. To delo je kao nešto što je nesporno. Treba u svakom slučaju evidentirati neke podatke o delima za koje postoji sumnja da predstavljaju krivična dela, ali ono što nas najviše brine u tom izveštaju jeste kako se slučajevi koji su pozitivno identifikovani kao krivična dela dalje prate u sistemu.

U tom izveštaju se navodi da kada policija smatra da je evidentirani događaj krivično delo, ona tu informaciju unosi u registar (evidenciju) krivičnih dela (KU) policijske stanice ili područne policijske uprave. Pre no što se podnese krivična prijava tužilaštvu, događaj se evidentira u nacionalnom onlajn registru „Jedinstvenom informacionom sistemu” (JIS), koji postoji od 1991. godine. Svaki policijski predmet



ima svoj jedinstveni broj. U izveštaju se navodi da je „dobra praksa za sistem da licima osumnjičenim za izvršenje krivičnog dela dodeli integrisani broj spisa (IFN)”, koji će omogućiti da se docnije prati ta osoba u sistemu. Kao što je dalje u tom izveštaju navedeno, policija u Ujedinjenom Kraljevstvu, baš kao i srpska policija, koristi referentni broj zasnovan na krivičnom delu. Glavni upitnik (formular) koje tužilaštvo koristi za praćenje predmeta koji se vode protiv punoletnih lica jeste SK-I, dok sud koristi obrazac SK-II; i jedan i drugi formular zasnovani su na ličnosti.

U izveštaju se navodi da je praksa takva da „policija, tužilaštvo i sudovi ne koriste iste (automatizovane) sisteme za praćenje predmeta, pa samim tim ne koriste ni iste identifikacione brojeve kada se predmeti prenose s policije na tužilaštvo i sud”.

Što se tiče nastavka tog izveštaja, u docnijem izveštaju profesora Van Duynea navodi se da je UNODC u periodu od oktobra 2010. do januara 2011. održala četiri kursa obuke. Kaže se da je „na prvom kursu pomenuto načelo integrisanog broja spisa, odnosno predmeta, i načelo elektronskog vođenja predmeta, kao i da je u celini ukazano na glavne (željene) konkretne ishode: pilot-sakupljanje podataka”.

Predviđeno je da se podaci proslede u UNODC „tokom naredne dve nedelje” (posle 26. januara), kao i da se formira Komisija koja će se baviti pravosudnom/kriminalističkom statistikom. Naš pokušaj da stupimo u kontakt s tom statističkom komisijom za koju je postojala namera da bude osnovana ili da dobijemo neki podatak o pilot-vežbi nije urodio plodom, jer se pokazalo da nije bilo ni te komisije ni uspešnog pilot-poduhvata.

## **5.2 Van Duyneov izveštaj**

Cilj tog izveštaja je bio da se rasvetli borba protiv korupcije u Srbiji, počev od analize raspoloživih statističkih podataka. U njemu se navodi da „uprkos zvaničnoj politici jačanja mera protiv korupcije u Srbiji, kada se pokušaju 'poređati' činjenice i cifre na logičan način, iz sumraka prelazimo u tamu”. Posebno navode da se *pristup policiji i dobijanju policijskih podataka pokazao kao 'težak, dugotrajan i mukotrpan put'*, kao i da se *pokazalo da su policijski podaci koji su na kraju dobijeni bili suviše siromašnog sadržaja da bi mogli biti korisni*.

Tek pošto su uspostavili ekstenzivne kontakte tokom dužeg perioda, autori tog izveštaja su uspeli da prikupe impresivnu količinu podataka. Kažu da je RZS bio posebno otvoren i spreman za saradnju. U ključnim podacima kvantitativne analize navodi se sledeće: „U periodu od 2007. do 2009. godine Tužilaštvo je primilo 11.823 krivične prijave, koje su u najvećem delu došle od policije (45%), nakon čega slede prijave koje su podneli građani, bilo da je reč o direktno oštećenima ili drugima. Najviše prijava podneto je pod kvalifikacijom 'zloupotreba službenog položaja' (62%), iako ta kvalifikacija pokriva veliki broj krivičnih dela, od kojih neka ne predstavljaju slučajeve korupcije. Druga vrsta krivičnih prijava odnosi se na krivično delo 'kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika' (16%) i krivično delo pronevere (11%). Veliki broj građana (39%) koji su se žalili na korupciju u sudstvu učinili su to jer su smatrali da je došlo do kršenja zakona od strane sudija i tužilaca. Slučajevi primanja ili davanja mita su veoma retko bili predmet krivične prijave (2,5%) i najmanje su ih podnosili građani (samo oko 1,5% od svih prijava).”

U izveštaju se, međutim, ističe da *nije postojala značajna korelacija između broja podignutih optužnica tužilaštava i presuda okružnih sudova, što govori da ne postoji statistička koherentnost između podataka sudova i tužilaštava. Postojale su takođe brojne neobjašnjive razlike između prikupljenih podataka sudova i tužilaštava. Iz ovog razloga pravosudni sistem može da se posmatra kao 'kutija za koju niko ne zna šta se u njoj krije' unutar koje ne deluje nikakva strategija borbe protiv korupcije.*

Imajući u vidu ozbiljne nedostatke u bazama podataka i komunikaciji, istraživački tim je napravio predlog informacionog instrumenta za unos i obradu podataka o krivičnim delima (IIUP). Uporedili su ga sa „teretnim listom” koji se koristi u brodarstvu, za praćenje tereta. Evo kako su oni to formulisali:

„Osim krivičnopravnih aspekata, procesuiranje krivičnog predmeta podseća na slučaj tereta koji na svom putu prelazi različite faze i sve vreme mora da se prati i nadzire, da se ne bi izgubio. Za praćenje tereta postoji stari instrument – teretni list. Taj list, zajedno sa opisom koji je danas u vidu bar-koda, prati kargo na njegovom putu i sve vreme zapravo beleži trag njegovog kretanja, doslovno time praveći bilans puta. U svakoj fazi operater dodaje nešto o fazi rukovanja teretom, zadržava kopiju i šalje pošiljku dalje do sledeće adrese. Kada teret stigne na odredište, kopija teretnog lista se šalje natrag pošiljaocu i time se on obaveštava da je teret uredno isporučen.”

IIUP bi ažurirao i integrisao postojeće sisteme za prikupljanje podataka koje koriste policija, sudovi i javna tužilaštva. U tom izveštaju je to ovako objašnjeno: „Osnovni preduslov za uspostavljanje takvog instrumenta jeste da se osnovne brojne jedinice (predmeti i osumnjičeni) mogu pratiti kroz celokupan istorijat krivičnog postupka: osumnjičeni i predmeti moraju se pratiti od početnog nivoa policije do finalizacije u nekoj instituciji na bilo kom nivou krivičnog sistema.” Kako zasad stoje stvari, kažu autori tog izveštaja, „na jednostavno pitanje kao što je ono 'u kom je procentu prijavljenih slučajeva iz 2010. godine došlo do optužnice ili osuđujuće presude' nije moguće dati odgovor”. Radi se, dakle, o tome da nije moguće utvrditi vezu između izvorne krivične prijave i onoga što se dogodilo u sudovima – drugačije rečeno, za sada svaki predmet dobija tri različita „teretna lista”.

IIUP, koji oni predlažu i detaljno obrazlažu kako bi izgledao, predstavljao bi kombinaciju postojećih formulara (upitnika) SK1 i SK2 koje koriste tužilaštva i bio bi zasnovan na licima. U daljem tekstu će se videti da Velika Britanija pruža primer alternativnog sistema koji je zasnovan na krivičnim delima.

U Van Duyneovom izveštaju dat je i predlog projekta kojim bi se nastavio rad na tim pitanjima, ali izgleda da to nije imalo neki veći odjek niti je ozbiljno uzeto u razmatranje u Srbiji. Izveštaj se zaključuje na sledeći način: „Nema ni suštinskog protivljenja predloženom informacionom sistemu, ni nekog primetnog entuzijazma za njega. Ministarstvo pravde je sasvim olako prešlo preko sugestija da razmotre predloženi sistem.”

### **5.3 Evropska komisija**

Evropska komisija je 22. aprila 2013. objavila Izveštaj o napretku Srbije ka postizanju potrebnog stepena usklađenosti s kriterijumima za članstvo u EU. U tom izveštaju se navodi da su „pokrenute brojne istrage, uključujući tu istrage korupcije na visokom nivou, jednim delom u slučajevima koji se odnose na problematične

privatizacije koje je identifikovao Savet za borbu protiv korupcije”. Navodi se, takođe, da „bilans učinka Srbije u sprovođenju efikasne istrage, krivičnog gonjenja i osudi učinilaca korupcije i organizovanog kriminala treba dalje poboljšati”.

Očigledno je da će, kako bi se dokazao konkretan napredak u tom kontekstu, biti važno da se prate slučajevi kao što su oni koje je identifikovao Savet za borbu protiv korupcije. To se može učiniti na *ad hoc* osnovi, ali će biti daleko lakše kada bude uspostavljen jedinstven sistem. Za to će biti potrebno detaljno razmatranje raspoloživih opcija, u kome će učestvovati i stručnjaci za informacionu tehnologiju i statistiku. Sistem će morati da uživa delotvornu informacionotehnološku podršku. Potencijalno rešenje, kakvo je opisano u primeru „teretnog lista” zapravo rešava većina postojećih IT sistema „ažuriranjem u realnom vremenu”, uz propratni trag revizije koji pokazuje kada je izvršen unos, ko je izvršio unos i šta je tim unosom promenjeno. Dokle god se koristi isti IIUP, bez obzira na to u kom se delu krivičnog sistema vrši unos nekog podatka, trebalo bi da je moguće pratiti celokupnu aktivnost, korak po korak, i utvrditi konačni ishod.

Moglo bi se reći da jedan od problema proističe iz činjenice da su na snazi dva različita zakona o krivičnom postupku, tako da se u delima iz oblasti organizovanog kriminala postupa po novom zakoniku, dok se u delima iz oblasti korupcije postupa po starom zakoniku. Krajnje je poželjno da u potpunosti profunkcioniše novi zakonik, zajedno s novim jedinstvenim sistemom.

## **6. Referentni brojevi prema krivičnim delima (UK)**

Ministarstvo pravde je obavestilo članove ekspertskeg tima da su bili u poseti Ujedinjenom Kraljevstvu i da su impresionirani engleskim sistemom praćenja krivičnih predmeta pomoću jedinstvenog referentnog broja krivičnih dela (*Crime Reference Number – CRN*). CRN je oznaka za identifikaciju koja predstavlja jedan metod primene načela IIUP predloženog u Izveštaju profesora Van Duynea.

CRN prati predmet kroz celokupan sistem od tačke kada je evidentirano krivično delo do konačnog (pravosnažnog) rešenja u tom predmetu. U Britaniji postoje mnoge različite policije, i svaka od njih ima sopstveni sistem za evidentiranje krivičnih dela zasnovan na informacionoj tehnologiji, i na osnovu tih sistema utvrđena je struktura CRN. Međutim, u celini gledano, može se reći da sve policijske jedinice i vidovi policijskih snaga slede sličnu strukturu, uz izvesne varijacije. Metropoliten policija (londonska policija) ima CRN koji se sastoji od sledećih elemenata:

- Šifra za Metropoliten policiju u kompjuteru nacionalne policije (taj broj je 01);
- Šifra za policijsku stanicu (ili stanice) (npr. AX);
- Broj predmeta u toj stanici i tom području za datu godinu (ako je reč o prvom predmetu, onda je to broj 1);
- Godina u kojoj je spis otvoren (npr. 13).

Tako bi jedan primer CRN izgledao ovako: 01/AX/01/13.

CRN se odnosi na evidenciju o izvršenom krivičnom delu – on postoji nezavisno od učinioaca, koji u toj fazi još ne mora biti identifikovan. CRN se formira onda kada policija osnovano veruje da je učinjeno krivično delo. Kod prvog evidentiranja daje se zaseban broj incidenta – policija treba da odredi taj broj za svaki navod ili svaku

podnetu prijavu. Međutim, to ne moraju sve biti krivična dela (lice koje prijavljuje može da pogreši, a može se dogoditi i da laže) tako da je policiji potrebno malo vremena da proceni i razmotri sve činjenice – ali ono što je onda važno jeste da oni etički i profesionalno evidentiraju krivična dela onda kada su ta dela učinjena. Čim bude doneta odluka da se krivično delo evidentira, uslediće i CRN.

Postoje pravila koja su rezultat dogovora na nivou cele zemlje, uz podršku odgovarajućih zakonskih organa, a na osnovu kojih se utvrđuje kada i gde krivično delo mora biti evidentirano i koje sve vrste krivičnih dela moraju biti evidentirane. To su „pravila brojanja” Ministarstva unutrašnjih poslova i ona se mogu dobiti u onlajn formatu. Radi statističke konzistentnosti, neophodno je da postoje takva pravila i odredbe za sistem CRN. CRN se povezuje s vrstom krivičnog dela na koje se odnosi (npr. provalna krađa). Broj CRN povezuje se sa svakom vrstom krivičnog dela i na osnovu toga se potom formira kriminalistička statistika.

Ako se i pošto se učinilac krivičnog dela identifikuje, onda će to lice već ili imati ili će za njega biti formiran novi broj u nacionalnom policijskom kompjuteru (PNC), koji se odnosi na njega kao individuu. Taj broj se može povezivati s bilo kojim brojem krivičnih dela. Na primer, osoba X se prvi put pojavljuje kao učinilac krivičnog dela provalne krađe. Osoba X dobija broj učinioca krivičnog dela na PNC koji se može povezati sa CRN za tu konkretnu provalnu krađu. Kasnije se pokazuje da je osoba X istovremeno i učinilac krivičnog dela fizičkog napada. Osoba X će imati isti broj učinioca krivičnog dela, ali će on sada biti povezan sa CRN za oba ta krivična dela. Policajci će lako moći, čim pogledaju ukupni dosije osobe X na PNC, da kažu s koliko se krivičnih dela ta osoba povezuje i u kojim su geografskim oblastima ta dela izvršena. PNC sadrži 9,2 miliona nominalnih (ličnih) dosijea, 55 miliona saobraćajnih dosijea registrovanih po vozilu i 52 miliona vozačkih dosijea i koriste ga svi vidovi policijskih snaga u Velikoj Britaniji da bi pratili pojedince i vozila i utvrdili za kojim je licima raspisana potraga, koja se vode kao nestala itd.

CRN predstavlja značajan doprinos transparentnosti u policijskoj delatnosti. Građaninu koji prijavi krivično delo daje se CRN. Građaninu je to u načelu važno kao priznanje da je krivično delo koje je on prijavio („njegovo krivično delo”) evidentirano i da se nešto tim povodom preduzima. Ako želi docnije da se raspituje o tome kako napreduje rad na predmetu, može da navede CRN i moguće je iz policijske baze podataka izvaditi sve detalje o krivičnom delu i obavestiti ga o napretku istrage. Takođe, ako usled tog krivičnog dela građanin pretrpi gubitak od koga je prethodno bio osiguran, osiguravajuća kuća može postaviti kao uslov za isplatu osiguranja da je krivično delo prijavljeno. CRN je tako dokaz da je prijava podneta i osiguravajuće kuće ga po pravilu spremno prihvataju. U Velikoj Britaniji već i samo postojanje strukture nacionalnih „pravila brojanja” za krivična dela koja su vezana za visok nivo evidentiranja i standarda evidentiranja služi kao svojevrsna podrška i potpora ovom procesu, snažeći poverenje javnosti u statistiku i dokazujući da žrtve, odnosno oštećena lica dobijaju uslugu koja im pripada. U jednom broju drugih zemalja (npr. u Australiji) već su prihvaćena slična pravila evidentiranja i sistemi koji su u znatnoj meri zasnovani na britanskom sistemu.

Valjano evidentiranje krivičnih dela u sasvim ranoj fazi i njihovo dalje praćenje kroz sistem takođe doprinosi smanjenju rizika da se od datog predmeta bez mnogo buke odustane iz nedoličnih razloga (uključujući korupciju). U junu 2013. godine licima koja su oštećena u krivičnim delima u Velikoj Britaniji (žrtvama) priznato je pravo da ospore

odluku tužilaštva da odbaci istragu ili da prekine istragu, i ukoliko to učine predmet će biti preispitan.

U Velikoj Britaniji po prijemu predmeta praksa je da Kraljevsko tužilaštvo (Crown Prosecution Service - CPS) evidentira detalje predmeta u svom Sistemu za praćenje predmeta. Evidentira se CRN uz osnovne detalje o optuženome (ime, prezime, datum rođenja i, u najmanju ruku, osnovno delo koje mu se stavlja na teret). CPS takođe može dodeliti referentni broj predmeta, u sopstvene svrhe. Može se diskutovati o tome da li je to od suštinskog značaja s obzirom na CRN, ali je ključna stvar da CRN ostaje vezan za predmet.

U britanskoj praksi, u fazi pojavljivanja pred sudom, generiše se još jedan identifikacioni instrument (jedinствена identifikator za sud) što omogućuje da optuženi budu praćeni kroz sudski sistem, kao i da se evidentiraju sve eventualne promene u optužnici. Optuženi mogu biti povezani sa originalnim CRN ili odvojeni, ali to uvek ostaje u informacionotehnološkoj evidenciji, što obezbeđuje da se njihov trag može unazad pratiti do prvobitne interakcije sa sistemom čak i u slučaju da budu uhapšeni i optuženi negde drugde. Međutim, i ovde valja naglasiti da svi ti ciljevi mogu biti ostvareni pomoću CRN.

## **7. Moguće prilagođavanje ovih načela za Srbiju**

Prvi preduslov za uvođenje ovakvog sistema jeste postojanje odgovarajućeg informaciono-tehnološkog sistema. On treba da bude takav da korisnicima omogućuje pretragu kako bi se obezbedilo da ništa nije ni duplirano niti izgubljeno. U izveštaju UNODC iz 2010. navodi se da svih 128 policijskih stanica u Srbiji ima pristup internetu, tako da tu postoji barem začetak neophodnog IT sistema. Zaista, ekspertski tim je shvatio da je kompletan softverski paket za praćenje predmeta koji je ranije bio poznat pod nazivom CMIS (docnije pod nazivom „Jade“) pre nekoliko godina srpska pogranična policija dobila kao poklon australijske Federalne policije i britanskog Forin ofisa. Ekspertski tim nije mogao da utvrdi da li se on još koristi i kakvo je sadašnje stanje. Vredelo bi dalje ispitati stvari, zato što bi to moglo da predstavlja IT paket koji bi se koristio u budućnosti.

CRN treba dodeliti čim se osnovano poveruje da je krivično delo učinjeno. Saglasno članu 281. Zakonika o krivičnom postupku iz 2011. (ZKP), krivične prijave se podnose nadležnom javnom tužiocu, a ako je krivična prijava podnesena policiji, policija će prijavu primiti i odmah dostaviti nadležnom tužiocu. Ako policija neko lice uhapsi, ona je dužna da takvo lice bez odlaganja sprovede nadležnom javnom tužiocu i mora da objasni svako zakašnjenje u sprovođenju uhapšenog duže od osam časova (član 291). Stoga je logično da u Srbiji jedinstveni identifikator za krivična dela dodeljuje tužilac, a ne policija. Saglasno članu 281, većina krivičnih prijava treba da bude dostavljena direktno tužiocu, tako da policija u takvim slučajevima ne bi ni znala za njih. U ZKP takođe postoji mogućnost da tužilac pokrene istragu protiv nepoznatog učinioca (član 295).

CRN je najbolje vezati za krivično delo, a ne za učinioca. Postoji potreba da se brojevi vezuju za učinioce, ali ti brojevi i detalji najbolje se dodeljuju na centralnom nivou, a ne svaki put kada se izvrši novo krivično delo. Prednost čuvanja svih detalja o učiocu u nekoj centralnoj tački (kao što je policijski nacionalni kompjuter u Velikoj

Britaniji) ogleda se u tome što, kada su jednom evidentirani, ti detalji ne moraju da se ponavljaju svaki put kada to lice učini novo krivično delo.

Moglo bi se reći da CRN već postoji u Srbiji, budući da je u izveštaju UNODC navedeno da se jedinstveni identifikacioni broj (broj KU) dodeljuje svakom policijskom predmetu. Problem je samo u tome što taj KU broj više ne putuje kroz sistem zajedno s predmetom.

CRN bi trebalo dodeliti kada se otvori istraga, iako se čini da je primereno da postoji zaseban referentni sistem u predistražnom postupku (koji ne postoji kao zaseban pojam u Velikoj Britaniji). Time bi se priznala realnost da predistražni postupak može da odvede nikuda, ili pak da može rezultirati ne samo jednom istragom, nego pokretanjem više istraga. Saglasno članu 44. ZKP, i ta faza je pod kontrolom nadležnog javnog tužioca, koji mora biti obavešten o svakoj radnji preduzetoj u cilju otkrivanja krivičnog dela. Trebalo bi u bazi podataka da postoji veza između na taj način formiranog istražnog spisa i CRN. Potrebna je veza koja neće dovesti u pitanje poverljivost obaveštajne faze.

Može se raspravljati o tome da li je potrebno da sudovi i/ili tužilaštva daju novu identifikacionu oznaku predmetu (iz praktičnih razloga, to se u ovom izveštaju naziva Broj krivičnog postupka (Criminal Procedure Number - CPN)). To se dešava u Ujedinjenom Kraljevstvu i to je manje-više saglasno sa postojećim upitnikom SK2 u Srbiji. Time se omogućava da te druge službe imaju sopstveni redosled što im može biti od pomoći u izradi vlastite statistike i takođe može pomoći da se osigura da ništa ne može biti izgubljeno. Od ključnog je značaja, međutim, da CRN ostaje vezan za spis predmeta.

## **8. Zaključci**

Priznaje se da činjenica da policija, tužilaštvo i sudovi u radu koriste različite sisteme stvara probleme kada treba pratiti predmete kroz sistem i porediti podatke.

Policija statistika zasniva se na broju prijavljenih krivičnih dela. Tužilačka statistika zasniva se na prijavljenim licima, učiniocima dela, dok se sudska statistika zasniva na predmetima. Ukoliko bi sistem bio unifikovan to bi svakako donelo prednosti.

Vlasti u Srbiji su svesne da sadašnja situacija u pogledu statistike nije pogodna za merenje napretka i nivoa efikasnosti, tako da čak i tamo gde su postignuta poboljšanja u efikasnosti u suzbijanju korupcije i privrednog kriminala nema instrumenata pomoću kojih bi se to moglo izmeriti.

Isto tako razlikuju se varijable/podaci u tabeli Republičkog javnog tužilaštva i tabelama sudova. To odsustvo statističke koherentnosti svedoči o neusaglašenoj organizaciji vođenja evidencije, analize i procene podataka, što znači da ona nije pogodna za merenje napretka i nivoa efikasnosti u praćenju predmeta iz oblasti korupcije/privrednog kriminala i u upravljanju tim predmetima.

Međutim, valjalo bi imati na umu da broj i tip predmeta nemaju smisla sami za sebe. Njih treba razmotriti u odnosu na broj i tip prijave koje stižu od javnosti. Na primer, u Zakonu o uređenju sudova (član 8) postoji posebna odredba koja dopušta svakoj stranci i drugom učesniku u sudskom postupku pravo pritužbe na nedozvoljeni

uticaj na sudove. Tendencije i rezultati korišćenja ove važne i specijalizovane odredbe biće od koristi.

Sledi rezime najvažnijih zaključaka objašnjenih u ovom izveštaju:

- Baza podataka Zavoda za statistiku Republike Srbije, tužilaštava i sudova zasniva se na dva različita upitnika (tužilaštvo dostavlja upitnike SK-I a sudovi SK-II) koje u ovom trenutku ne dopuštaju spajanje u jednu jedinstvenu bazu podataka, budući da se razlikuju identifikacioni brojevi i varijable.
- Policijska statistika zasniva se na broju prijavljenih krivičnih dela iz krivičnih prijava podnetih protiv poznatih i nepoznatih učinilaca, koje su dostavljene nadležnom javnom tužilaštvu, bez obzira na to koji će biti rezultat daljeg rada na tim prijavama - dalja obrada ili odbacivanje prijave.
- Statistički podaci koji se na ovaj način obrađuju razlikuju se od načina na koji se zvanična statistika čuva u Republičkom zavodu za statistiku, na osnovu podataka koji se tiču lica protiv kojih je poveljen krivični postupak/podneta krivična prijava, kao i na osnovu rezultata tih postupaka protiv tih lica (što se zasnivana evidencija tužilaštava i sudova).
- Policijska, tužilačka i sudska statistika omogućuju kvantitativnu analizu u vezi sa „protokom predmeta“ za internu upotrebu.

## 9. Preporuke

S obzirom na to koliko je složen i zahtevan posao uspešno meriti napredak postignut u suzbijanju korupcije u zemlji, ovaj izveštaj ima za cilj da preporuči izvesne korake koji bi prvo bili testirani u praksi, a potom možda dalje razrađeni i usavršeni u saradnji sa svim relevantnim akterima. Podrazumeva se da se njihovo aktivno učešće u ovom procesu smatra ključnim činiocem za potencijalna poboljšanja u datoj oblasti.

Pre svega, odeljci 6. i 7. ovog izveštaja koji se odnose na unifikaciju referentnih brojeva predmeta postavljaju osnov za uvođenje ovog sredstva (instrumenta) kako bi se pomoću njega mogao pratiti predmet i kako bi se poboljšala kompatibilnost statističkih podataka različitih državnih organa. Ekspertski tim odlučno preporučuje da vlasti donesu odluku o budućim koracima koji će omogućiti osnivanje sistema zasnovanog na zaključcima ovog izveštaja i njegovog odeljka 7. Kada to bude učinjeno, uslediće dalja ekspertska pomoć kroz projekat.

Druga preporuka odnosi se na utvrđivanje bilansa učinka u pogledu slučajeva teške korupcije i privrednog kriminala u okviru postojećih materijalnih i ljudskih resursa Republičkog javnog tužilaštva. To bi omogućilo da se delotvorno proceni razvoj događaja u oblasti krivičnog gonjenja predmeta vezanih za korupciju i privredni kriminal u svim fazama upravljanja tim predmetima.

Stvaranje mehanizma za utvrđivanje bilansa učinka podrazumevalo bi tri ključna koraka:

1) Identifikacija odgovarajućeg nivoa upravljanja postupkom (ko snosi odgovornost za upravljanje u toj fazi postupka).

2) Odabir zaposlenih i obezbeđivanje obuke za njih, uz davanje ovlašćenja da upravljaju procesom.

3) Izlaganje plana, kako bi se jasno mogli sagledati svi zadaci, odgovornosti i rokovi.

Dakle, uzimajući u obzir činjenicu da sadašnje stanje stvari u vezi sa statistikom u srpskim institucijama nije pogodno za merenje napretka i nivoa efikasnosti, ova preporuka i smernica teži ka tome da se pruži savet u vezi s tim na koji način treba formirati i održavati mehanizam za praćenje učinka u predmetima i u skladu sa zapažanjem Evropske komisije „Radni dokument: Analitički izveštaj sa mišljenjem Komisije o kandidaturi Srbije za članstvo u Evropskoj uniji”.<sup>11</sup>

Pošto rukovodstvo odobri specifične karakteristike tog plana, treba ovlastiti pojedince da ga sprovedu, i pritom svakog pojedinca treba informisati o tome kakve se promene u njegovom/njenom radnom postupku očekuju.

Praćenje učinka u predmetima u Republičkom javnom tužilaštvu omogućuje spajanje baze podatak policije i sudova, zato što tužilaštvo učestvuje u svim fazama krivičnog postupka. Kao što je gore već istaknuto, tužiocu se dostavljaju krivične prijave i iz drugih izvora, a ne samo iz policije (dobija ih neposredno od građana, od drugih državnih institucija, pravnih lica).

Preporučuje se da se sačini i vodi pregled teških krivičnih dela iz oblasti korupcije i privrednog kriminala. To bi omogućilo povećanje kapaciteta za merenje napretka i stvorilo bi jasniju i mnogo tačniju sliku koja bi odražavala stvarna zbivanja u praksi, a omogućilo bi i da se delotvornost jasno sagleda i da postane transparentna i u zemlji i van nje. Pomenuti pregled treba sačiniti tako da se uzmu u obzir sledeći kriterijumi (činioci):

- veoma kratak opis predmeta,
- funkcija osumnjičenog,
- vrednost materijalne dobiti,
- sektor o kome je reč,
- odluke donete u datom predmetu u vezi sa ograničenjem slobode,
- korišćenje specijalnih istražnih radnji,
- novčane kazne i konfiskacija imovine i tokom istrage i tokom krivičnog gonjenja, kao i posle sudske odluke.

Pored toga, ekspertski tim sugeriše izradu tabele za praćenje učinka u predmetima (primer se može naći u Prilogu IV) sa sledećim podacima o teškim krivičnim delima iz oblasti korupcije i privrednog kriminala: broj predmeta, ime podnosioca prijave i datum (ko je podneo prijavu), ime osumnjičenog (ili samo njegov broj), krivična dela (član KZ, pobrojati sva krivična dela), istraga - datum, opis krivičnog dela - veoma kratak opis predmeta, uključujući podatke o funkciji osumnjičenog, vrednosti materijalne dobiti/štete, oblasti - sektoru o kome je reč (npr. - političke

---

<sup>11</sup> EUROPEAN COMMISSION , 12.10.2011 SEC(2011) COMMISSION STAFF WORKING PAPER , ANALYTICAL REPORT, dostavljen kao prateći dokument uz COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union {COM(2011) 668}



stranke, pravosuđe, policija, zdravstvo, javne nabavke, školstvo, privatni sektor, mediji itd.), međunarodna saradnja (zemlja), pritvor (trajanje), radnje preduzete na prikupljanju dokaza - specijalna istražna sredstva (da ili ne), ostale radnje - (pretraga stana, ličnosti itd.), zamrzavanje imovine, optužnica - datum, PRESUDA - datum, vrsta, kazna uključujući konfiskaciju, postizanje dogovora, ŽALBA - imput, član ZKP, PRAVOSNAŽNA PRESUDA.

Činjenica je da se neki od ovih podataka već nalaze u različitim evidencijama koje vodi tužilaštvo, ali je bitno da se navedu i drugi podaci, a ne samo oni o broju učinilaca, kao i da se spoje relevantne informacije o teškim krivičnim delima korupcije i privrednog kriminala, da bi se stekla najjasnija i najtačnija moguća slika koja odražava stvarni razvoj događaja, i da predstava o efikasnosti sistema bude sasvim jasna i transparentna i u zemlji i van nje.

Dakle, prvi korak treba da bude identifikacija teških krivičnih dela korupcije i privrednog kriminala, potom popunjavanje svih podataka u tabelu za praćenje učinka u predmetima koja sadrži indikatore o krivičnim delima (visok, srednji, nizak nivo, uključujući sektor o kome je reč), pristup istrazi (proaktivan - reaktivan, finansijska istraga), trajanje istrage i suđenje, kao i sudske odluke. To bi omogućilo delotvornu evaluaciju razvoja događaja u krivičnom gonjenju predmeta iz oblasti korupcije i privrednog kriminala u svim fazama postupka. Takođe bi trebalo imati na umu da nisu sva krivična dela teške korupcije u nadležnosti tužioca za organizovani kriminal - krivična dela zloupotrebe službenog položaja kada vrednost finansijske dobiti ne prelazi iznos od 200 miliona dinara u nekim slučajevima spadaju u nadležnost višeg tužilaštva.

Potrebno je dalje raditi na rešavanju ovog važnog sistemskog pitanja. Od suštinskog je značaja da se RZS uključi u taj rad. Ako je Srbija zainteresovana za prilagođavanje britanskog ili nekog drugog naprednog modela onda bi bila od koristi dalja pomoć koju bi, na primer, pružio Sekretar za kriminal u Ministarstvu unutrašnjih poslova (Home Office). Budući da nam je RZS predao izveštaj profesora Van Duynea, to bi moglo da znači da su oni na njega počeli da gledaju sa obnovljenim interesovanjem. U daljem radu na bilo kom novom sistemu, saveti profesora Van Duynea bili bi dragoceni.

Da bi se identifikovali konkretni koraci koje treba preduzeti za praktično sprovođenje poboljšanja u praćenju predmeta, mi u ovom izveštaju preporučujemo da se preduzme dalji rad u vezi sa izradom mogućeg softverskog rešenja na temelju koga bi takav sistem funkcionisao u praksi. Trebalo bi identifikovati softverski paket koji će moći da obavi ovu funkciju i da bude primenjen u raznim odeljenjima. Ako još uvek postoji softver pogranične policije, možda bi se on mogao prilagoditi - ili čak možda stvari stoje tako da on već ispunjava sve zahteve koji se postavljaju. Međutim, lokalno poznavanje sistema od životnog je značaja za to da se obezbedi da bilo koje softversko rešenje ispunjava lokalne zahteve.

## Prilog I

### Statistički obrazac: SK-I

Upitnik za punoletno lice protiv koga je završen postupak po krivičnoj prijavi

\_\_\_\_\_ Javno tužilaštvo u

Broj upisnika. \_\_\_\_\_

Redni broj statističkog obrasca \_\_\_\_\_

A. Podaci o učiniocu krivičnog dela

(u vreme izvršenja dela)

1. Učinilac krivičnog dela

Poznat \_\_\_\_\_ 1

Nepoznat \_\_\_\_\_ 2

2. Prezime \_\_\_\_\_

Ime \_\_\_\_\_

3. Pol

Muški \_\_\_\_\_ 1

Ženski \_\_\_\_\_ 2

4. Godina rođenja \_\_\_\_\_

B. Podaci o krivičnom delu

3. Zakonski naziv krivičnog dela

Član \_\_\_\_\_ Stav \_\_\_\_\_ Tačka \_\_\_\_\_ u vezi s krivičnim delom

\_\_\_\_\_ Iz člana \_\_\_\_\_ Stava \_\_\_\_\_ Tačke \_\_\_\_\_

4. Naziv primenjenog zakona (zakonika)

Krivični zakonik \_\_\_\_\_ 1

Krivični zakon Republike Srbije \_\_\_\_\_ 2

Osnovni krivični zakon \_\_\_\_\_ 3

Posebni zakoni van Krivičnog zakonika \_\_\_\_\_ 4

5. Godina izvršenja krivičnog dela \_\_\_\_\_

6. Da li je krivičnim delom oštećena imovina

Da \_\_\_\_\_ 1

Ne \_\_\_\_\_ 2

C. Podaci o suđenju

7. Ko je podneo krivičnu prijavu

Oštećeni građanin \_\_\_\_\_ 1

Drugi građanin \_\_\_\_\_ 2

Oštećeno preduzeće ili drugo pravno lice \_\_\_\_\_ 3

Inspekcija \_\_\_\_\_ 4

Ministarstvo unutrašnjih poslova \_\_\_\_\_ 5

Drugi organ uprave \_\_\_\_\_ 6

Neposredno saznanje javnog tužilaštva \_\_\_\_\_ 7

Ostali \_\_\_\_\_ 8

8. Kako je podnesena prijava javnom tužilaštvu

Neposredno \_\_\_\_\_ 1

Preko Ministarstva unutrašnjih poslova \_\_\_\_\_ 2

9. Vrsta odluke i razlozi

Odbačena prijava:

Delo nije krivično delo_____	11
Postoje okolnosti koje isključuju gonjenje _____	12
Nema dokaza da je prijavljeni učinio krivično delo_____	13
Oproštaj krivičnog gonjenja zbog ispunjenja određenih obaveza _____	14
Necelishodnost gonjenja zbog stvarnog kajanja. _____	15
Zbog poravnania između oštećenog i okrivljenog ____	16
Prekinuta istraga	
Nastupilo privremeno duševno oboljenje ili poremećenost _____	21
Okrivljeni u bekstvu ili nije dostupan državnim organima_____	22
Obustavljena istraga	
Delo nije krivično delo _____	31
Postoje okolnosti koje isključuju gonjenje _____	32
Nema dokaza da je okrivljeni učinio krivično delo_____	33
Podneta optužnica - optužni predlog:	
Neposredno _____	41
Posle sprovedene istrage_____	42
Da li je učinilac bio u pritvoru i koliko vremena:	
Da: 15 dana ili manje_____	1
15-30 dana_____	2
1-2 meseca_____	3
2-3 meseca_____	4
3-6 meseci _____	5
Nije bio u pritvoru _____	6
Nepoznat učinilac _____	0

89

D. Podaci o trajanju postupka

Datum prijema prijave Dan\_ \_ Mesec\_ \_ Godina\_ \_ \_ \_

Datum pokretanja istrage Dan\_ \_ Mesec\_ \_ Godina\_ \_ \_ \_

Datum donošenja odluke Dan\_ \_ Mesec\_ \_ Godina\_ \_ \_ \_

\_\_\_\_\_ 200 godine \_\_\_\_\_ Tužilac-zamenik

Datum popunjavanja obrasca

\_\_\_\_\_  
Potpis

## Statistički obrazac SK-II

Upitnik za optuženo punoletno lice protiv koga je pravosnažno završen krivični postupak

Sud u \_\_\_\_\_

Broj upisnika \_\_\_\_\_

Redni broj statističkog obrasca \_\_\_\_\_

A Podaci o učiniocu krivičnog dela  
(u vreme izvršenja dela)

1. Prezime \_\_\_\_\_

Ime \_\_\_\_\_

2. Pol

Muški \_\_\_\_\_ 1

Ženski \_\_\_\_\_ 2

3. Godina rođenja \_\_\_\_\_

4. Opština stanovanja \_\_\_\_\_

5. Radni status

Zaposlen \_\_\_\_\_

Nezaposlen \_\_\_\_\_

Neaktivan (učenik, student, domaćica, nesposoban za rad, penzioner) \_\_\_\_\_

Nepoznato \_\_\_\_\_

6. Zanimanje \_\_\_\_\_

7. Nacionalna pripadnost \_\_\_\_\_

8. Državljanstvo \_\_\_\_\_

9. Bračno stanje:

Neoženjen/neudata \_\_\_\_\_ 1

Oženjen/udata \_\_\_\_\_ 2

Udovac/udovica \_\_\_\_\_ 3

Razveden/razvedena \_\_\_\_\_ 4

Nepoznato \_\_\_\_\_ 9

10. Školska sprema

Bez škole \_\_\_\_\_ 1

Nepotpuna osnovna škola \_\_\_\_\_ 2

Osnovna škola \_\_\_\_\_ 3

Srednja škola \_\_\_\_\_ 4

Viša škola \_\_\_\_\_ 5

Visoka škola \_\_\_\_\_ 6

Nepoznato \_\_\_\_\_ 9

11. Da li je krivično delo učinio:

Sam \_\_\_\_\_ 1

U zajednici s drugim licima kao:

Izvršilac \_\_\_\_\_ 2

Saizvršilac \_\_\_\_\_ 3

12. Koliko je lica učestvovalo u izvršenju krivičnog dela \_\_\_\_\_

13. Da li je ranije osuđivan

Da:

Za istovrsna dela \_\_\_\_\_ 1

Za druga dela \_\_\_\_\_ 2

Za istovrsna i druga dela \_\_\_\_\_ 3

Nije ranije osuđivan \_\_\_\_\_ 4

Nepoznato \_\_\_\_\_ 9

14. Da li je bio u pritvoru i koliko vremena:

Jeste:

Do 30 dana \_\_\_\_\_ 1

1-3 meseca \_\_\_\_\_ 2

3-6 meseci \_\_\_\_\_ 3

6-12 meseci \_\_\_\_\_ 4

12-18 meseci \_\_\_\_\_ 5

18-24 meseca \_\_\_\_\_ 6

2-4 godine \_\_\_\_\_ 7

Preko 4 godine \_\_\_\_\_ 8

Nije bio u pritvoru \_\_\_\_\_ 9

B. Podaci o krivičnom delu

15. Zakonski naziv krivičnog dela

\_\_\_\_\_  
Član \_\_\_ Stav \_\_\_ Tačka \_\_\_ u vezi s krivičnim delom

Iz člana \_\_\_ Stava \_\_\_ Tačke \_\_\_

16. Naziv primenjenog zakona

Krivični zakonik \_\_\_\_\_ 1

Krivični zakon Republike Srbije \_\_\_\_\_ 2

Osnovni krivični zakon \_\_\_\_\_ 3

Posebni zakon - van KZ \_\_\_\_\_ 4

17. Da li je krivičnim delom oštećena imovina

Da \_\_\_\_\_ 1

Ne \_\_\_\_\_ 2

18. Da li je krivično delo ostalo u pokušaju?

Da \_\_\_\_\_ 1

Ne \_\_\_\_\_ 2

19. Godina izvršenja krivičnog dela \_\_\_\_\_

20. Opština u kojoj je delo izvršeno \_\_\_\_\_

C Podaci o odluci suda

23. Vrsta odluke i razlozi

Odbačena privatna tužba \_\_\_\_\_ 11

Obustavljen postupak ili odbačena optužba:

Delo nije krivično delo \_\_\_\_\_ 21

Postoje okolnosti koje isključuju gonjenje \_\_\_\_\_ 22

Nema dokaza da je optuženi učinio krivično delo \_\_\_\_\_ 23

Tužilac odustao od optužbe pre glavnog pretresa \_\_\_\_\_ 24

Oslobođen od optužbe:

Delo nije krivično delo \_\_\_\_\_ 31

Nema dokaza da je optuženi učinio krivično delo \_\_\_\_\_ 32

Optužba odbijena:

Postoje okolnosti koje isključuju gonjenje \_\_\_\_\_ 41

Tužilac odustao od optužbe posle započinjanja glavnog pretresa \_\_\_\_\_ 42

Izrečena mera bezbednosti bez izricanja kazne \_\_\_\_\_ 51

Proglašen krivim \_\_\_\_\_ 61

D. Podaci o izrečenim sankcijama

A) Vrsta kazne:

Zatvor \_\_\_\_\_ 1

Novčana kazna \_\_\_\_\_ 2

Rad u javnom interesu \_\_\_\_\_ 3

Oduzimanje vozačke dozvole \_\_\_\_\_ 4

Sudska opomena \_\_\_\_\_ 5

Vaspitna mera \_\_\_\_\_ 6

Proglašen krivim, a oslobođen od kazne \_\_\_\_\_ 7

B) Ako je pod a) zaokružena šifra 1, upisati na linijama visinu zatvorske kazne:  
godina \_\_\_\_\_ meseci \_\_\_\_\_

C) Ako je pod a) zaokružena šifra 2, upisati na liniji iznos novčane kazne: \_\_\_\_\_

25. Da li je izrečena kazna uslovna

Da \_\_\_\_\_ 1

Ne \_\_\_\_\_ 2

26. Da li je uz uslovnu osudu određena posebna mera ili obaveza

Da:

Zaštitni nadzor \_\_\_\_\_ 1

Ispunjenje drugih obaveza \_\_\_\_\_ 2

član .65, stav 2. (KZ)

Ne \_\_\_\_\_ 3

27. Da li je izrečena sporedna kazna

Da:

Novčana kazna \_\_\_\_\_ 1

Oduzimanje vozačke dozvole \_\_\_\_\_ 2

Ne \_\_\_\_\_ 3

28. Izrečena mera bezbednosti:

Obavezno psihijatrijsko lečenje i čuvanje u zdravstvenoj ustanovi \_\_\_\_\_ 11

Obavezno psihijatrijsko lečenje na slobodi \_\_\_\_\_ 12

Obavezno lečenje narkomana \_\_\_\_\_ 13

Obavezno lečenje alkoholičara \_\_\_\_\_ 14

Zabrana vršenja poziva, delatnosti i dužnosti \_\_\_\_\_ 15

Zabrana upravljanja vozilom \_\_\_\_\_ 16

Proterivanje stranca iz zemlje \_\_\_\_\_ 18

Javno objavljivanje presude \_\_\_\_\_ 19

Nije izrečena mera bezbednosti \_\_\_\_\_ 20

29. Da li je oduzeta imovina

Da \_\_\_\_\_ 1

Ne \_\_\_\_\_ 2

E. Podaci o oštećenima (žrtvama)

30. Broj oštećenih \_\_\_\_\_

a) Pol:

Muški \_\_\_\_\_

Ženski \_\_\_\_\_

b) Uzrast:

Deca mlađa od 14 godina \_\_\_\_\_

Maloletna lica stara 14-18 godina \_\_\_\_\_

Punoletna lica \_\_\_\_\_

F. Podaci o trajanju postupka

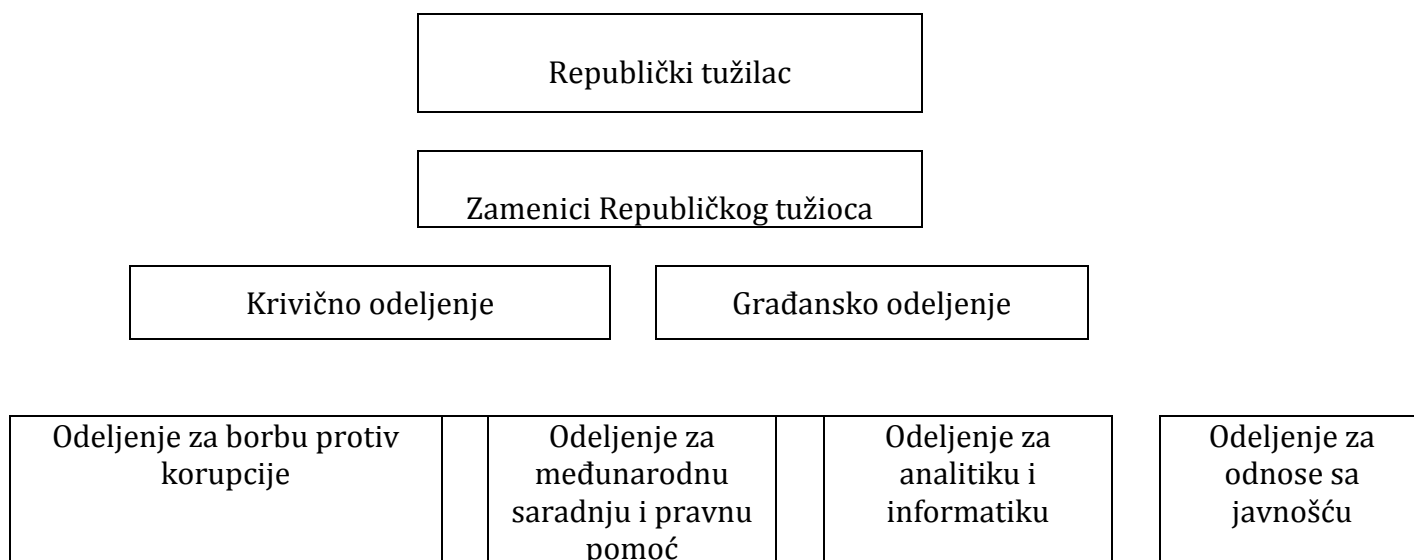
Datum podnošenja prijave Dan\_\_ Mesec\_\_ Godina\_\_

Datum prijema optužbe Dan\_\_ Mesec\_\_ Godina\_\_

Datum pravosnažne odluke Dan\_\_ Mesec\_\_ Godina\_\_

## Prilog II

### ORGANIZACIONI DIJAGRAM REPUBLIČKOG JAVNOG TUŽILAŠTVA



## Reference

- UNODC Izveštaj o tehničkoj proceni - Srbija 2010;
- „Politika borbe protiv korupcije u Srbiji - Od crne kutije ka transparentnoj javnoj politici“, autori Petrus C. van Duyne, Elena Stocco, Jelena Dimitrijević, izveštaj objavljen 2012;
- Odgovori na upitnik Evropske komisije dostavljen Vladi Srbije radi izrade Mišljenja o kandidaturi Srbije za članstvo u Evropskoj uniji - POGLAVLJE 18: STATISTIKA, Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava i Poglavlje 24: pravda, sloboda i bezbednost;
- EUROPEAN COMMISSION , 12.10.2011 SEC(2011) 1208 COMMISSION STAFF WORKING PAPER , ANALYTICAL REPORT , dostavljen kao prateći dokument uz COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union {COM(2011) 668};