



Република Србија
АГЕНЦИЈА
ЗА СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ
Број: 014-011-00-0011/23-09
Датум: 17.01.2023. године
Ул. Царице Милице 1
Београд

**Мишљење о процени ризика од корупције у Нацрту закона о јавном тужилаштву,
Нацрту закона о судијама, Нацрту закона о уређењу судова, Нацрту закона о
Високом савету тужилаштва и Нацрту закона о Високом савету судства**

Агенција за спречавање корупције (у даљем тексту: Агенција) на основу члана 6. тачка 12. Закона о спречавању корупције („Службени гласник РС“, бр. 35/19, 88/19, 11/21 - аутентично тумачење, 94/21 и 14/22) даје мишљења о процени ризика од корупције у нацртима закона из области посебно ризичних за настанак корупције и мишљења о нацртима закона који уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области спречавања и борбе против корупције. С тим у вези, Агенција је примила од Министарства правде, као предлагача Нацрта закона о јавном тужилаштву, Нацрта закона о судијама, Нацрта закона о уређењу судова, Нацрта закона о Високом савету тужилаштва и Нацрта закона о Високом савету судства, захтеве за давање мишљења о процени ризика од корупције у наведеним нацртима закона.

Законом о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције („Службени лист СЦГ“ - међународни уговори, бр. 12/2005) у поглављу II, члан 11. став 1. предвиђено је да ће, имајући у виду независност судства и његову кључну улогу у борби против корупције свака држава уговорница, у складу са основним начелима свог правног система и без утицаја по независност судства, предузети мере за јачање интегритета и за спречавања могућности за корупцију у судству. Став 2. истог члана предвиђа да се мере у истом смислу као и оне које се предузимају сходно ставу 1. овог члана могу предузети и примењивати у оквиру тужилаштва у оним државама уговорницама у којима оно не представља део судства већ ужива самосталност сличну независности судства.

I Процена ризика од корупције у вези са законодавним процесом

1. Поштовање стандарда транспарентности и јавних расправа

При изради мишљења ценили смо да ли су у поступку припреме нацрта прописа који су предмет анализе поштовани стандарди транспарентности односно учешће јавности сагласно обавезама прописаним одредбама члана 77. Закона о државној управи, одредабама Правилника о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у

припреми нацрта закона и других прописа и аката (у даљем тексту: Правилник), као и одредбом члана 41. Пословника Владе РС (у даљем тексту: Пословник Владе).

Одбор за правни систем и државне органе, на предлог Министарства правде (у даљем тексту: Министарство), донео је одговарајуће Закључке од 12. децембра 2022. године којима је одређено спровођење јавне расправе о предметним нацртима закона и утврђен Програм јавне расправе. Наведени Програм и прилози утврђени Пословником Владе објављени су на веб презентацији Министарства, са позивом свим заинтересованим странама да у току трајања јавне расправе доставе своје предлоге, сугестије, иницијативе и коментаре на Нацрте закона.

У датом року Агенција износи мишљење о достављеним нацртима закона.

II Детаљна анализа фактора ризика и ризика од корупције у одредбама Нацрта закона

У даљем тексту мишљења наводе се одредбе чланова анализираних нацрта закона, које садрже факторе ризика и ризике од корупције предвиђене Методологијом, као и препоруке Агенције за уклањање утврђених ризика.

1. Нацрт закона о Високом савету судства

Члан 15. ст. 5.

„Члан Савета може, ван радног времена, да се без посебног одобрења бави наставном научном и уметничком делатношћу, уз накнаду.“

Примедба: Члан 15. ст. 5. регулише ситуацију када члан Савета може, ван радног времена, да се без посебног одобрења бави наставном научном и уметничком делатношћу, уз накнаду. Иако се на ова лица не примењују прописи о раду о државних службеника, имајући у виду уједначавање поступања лица која обављају послове у државном органу, наведена одредба би била у колизији са одредбом члана 26. став 4. Закона о државним службеницима, којом је прописано да за обављање рада државног службеника сагласност руководиоца није потребна за додатни научноистраживачки рад, објављивање ауторских дела и рад у културно-уметничким, хуманитарним, спортским и сличним удружењима, али је државни службеник дужан да о додатном раду обавести руководиоца наредног радног дана од дана почетка обављања додатног рада.

Фактори ризика: Правна празнина.

Допринос настанку ризика од корупције: Могућност обављања послова уз накнаду може створити ризик од некавалитетног рада у Савету, што би било супротно одредбама овог Нацрта закона. Имајући у виду сет надлежности Савета, није јасно да ли ће поред свих обавеза члан Савета моћи да обавља ове послове, а на штету својих, таксативно наведених обавеза. С друге стране, питање висине накнаде коју ће примати, отвара могућност злоупотребе, у смислу коруптивног утицаја на ова лица.

Листа ризика од корупције: Несавестан рад у служби

Препоруке: Не види се јасан разлог да се аналогно одредби Закона о државним службеницима не пропише и обавеза добијања писмене сагласности за свој рад од стране органа који бирају чланове Савета.

Члан 44.

„Кандидат за члана Савета може бити лице које, поред услова из члана 43. овог закона, испуњава и следеће услове:

...

8) да снажно не утиче на доношење политичких одлука;

9) да није вршио непримерен утицај на рад судије, суда или носиоца јавнотужилачке функције и јавног тужилаштва;

10) да у јавном иступању није заступао став који угрожава независност судства или самосталност јавног тужилаштва.

Достојност подразумева моралне особине које члан Савета треба да поседује и понашање у складу са тим особинама. Моралне особине су: поштење, савесност, правичност, достојанственост, истрајност и узорност, а понашање у складу са тим особинама подразумева чување угледа Савета и судства у вршењу функције и изван ње, свест о друштвеној одговорности, очување самосталности, непристрасности, интегритета и достојанства у вршењу функције и изван ње и старање о очувању поверења у рад и ауторитет Савета и судства у јавности.

Приликом избора посебно се цени стручни или научни рад од значаја за рад правосуђа, као и разумевање правосуђа и залагање у професионалном раду или јавном деловању за независност судства.“

Примедба: Из ове одредбе, у вези са условима које треба да испуњава кандидат за члана Савета, произлази низ захтеваних квалитета у понашању. Поред тога таксативно се набрајају моралне особине, а понашање у складу са тим особинама подразумева чување угледа Савета и судства, али се не наводи на који начин ће се ценити постојање свих набројаних, тражених квалитета, што отвара могућност за произвољну процену кандидата, без јасно утврђених мерила за оцену тражених облика понашања. То ствара могућност за дискреционо поступање приликом избора кандидата.

Фактори ризика: Употреба недефинисаних појмова, нејасне формулације, дискрециони основ за одлучивање.

Допринос настанку ризика од корупције: С обзиром на нејасноћу конкретних одредаба, у ситуацијама када буде кандидата који имају исте показатеље, није јасно на који начин ће се одабирати кандидати. Употреба читаве палете речи: „да снажно не утиче на доношење политичких одлука“, „да није вршио непримерен утицај на рад носилаца јавнотужилачке функције и јавног тужилаштва или судија и судова“, „да у јавним иступањима није заступао ставове који угрожавају независност судства или самосталност јавног тужилаштва“, не представљају правне стандарде, па остаје нејасно на који начин ће надлежни одбор за правосуђе јасно ценити наведене критеријуме, без постојања одговарајућих, прецизних критеријума који служе процењивању истих. На тај начин могућа је дискрециона оцена чланова одбора који учествују у избору кандидата. У том смислу, посебно интересантно је питање да ли се под „непримереним утицајем“ могу сматрати и разни критички коментари и оцене поступање судова, које реално постоје, а чега су свесни и сами носиоци правосудних функција.

Таксативно навођење моралних особина, као што су поштење, правичност, достојанственост, истрајност и узорност, а понашање у складу са тим особинама подразумева чување угледа Савета и судства у вршењу функције и изван ње итд, такође представљају облике понашања, које се не могу егзактно измерити, већ само проценити кроз одговарајуће показатеље, подношењем одговарајућих доказа који би поткрепљивали оваква понашања кандидата.

Препорука: Мишљења смо да у вези са наведеним одредбама треба јасно прописати доказе које треба приложити у вези са траженим особинама, као што су: докази о неосуђиваности, оцене о радној успешности, уколико их кандидат поседује, и евентуално увести провере одговарајућих понашајних компетенција, а по узору на одредбе које регулише Закон о државним службеницима.

Члан 54. став 3.

„Пре истека мандата изборном члану Савета функција престаје ако сам то затражи, ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од од најмање шест месеци,

ако му престане држављанство Републике Србије, ако постане члан политичке странке, ако постане недостојан за вршење функције члана Савета или ако учестало не учествује у раду Савета без оправданог разлога.“

Примедба: Питање престанка мандата изборном члану Савета ако не учествује у раду Савета без оправданог разлога ствара могућност злоупотребе у процени јер није јасно дефинисано шта се под „учесталим неучествовањем“ подразумева. На тај начин, ствара се могућност дискреционе оцене, без обзира што је прописана одредба о доношењу одлуке о предлогу за престанак функције изборног члана Савета кроз одговарајући поступак.

Фактори ризика: Употреба недефинисаних појмова, нејасне формулације, дискрециони основ за одлучивање.

Допринос настанку ризика од корупције: С обзиром на нејасноћу конкретне одредбе, могуће је дискреционо одлучивање Савета у вези са поступањем члана Савета, без стварног утврђивања разлога немогућности присуствовања члана Савета његовом раду.

Препорука: Треба јасно прописати разлоге на основу којих се са сигурношћу може закључити да члан Савета суштински не може да учествује у раду Савета, те да му може престати функција.

2. Нацрт закона о јавним тужилаштвима

Члан 17.

Непосредно виши главни јавни тужилац може издати нижем главном јавном тужиоцу обавезно упутство за поступање у поједином предмету ако постоји сумња у ефикасност или законитост његовог поступања, односно поступања непосредно нижег јавног тужиоца. Врховни јавни тужилац може такво упутство издати сваком главном јавном тужиоцу.

Главни јавни тужилац може јавном тужиоцу издати обавезно упутство за рад и поступање у поједином предмету, ако постоји сумња у ефикасност или законитост његовог поступања или због спровођења упутства из става 1. овог члана.

Обавезно упутство за рад и поступање у поједином предмету издаје се у писменој форми и мора садржати разлог и образложење за његово издавање.

Изузетно од става 3. овог члана, Врховни јавни тужилац и главни јавни тужилац може да изда усмено обавезно упутство ако је неопходно ради предузимања радње која не трпи одлагање. У том случају, обавезно упутство за рад и поступање у поједином предмету у писменом облику доставља се у року од три дана од дана издавања усменог упутства.“

Примедбе: Одредбама овог члана Нацрта закона дата је могућност да Врховни јавни тужилац, као и непосредно виши главни јавни тужилац може јавном тужиоцу издати обавезно поступање за рад и поступање у поједином предмету, док одредбе члана 16. Нацрта закона предвиђају опште обавезно упутство за поступање сваког носиоца јавнотужилачке функције. Недостатак члана 17. Нацрта закона огледа се у томе што не прецизира да ли обавезно упутство за рад и поступање у поједином предмету мора бити у границама опште обавезујућег упутства из члана 16, што претпостављамо да је тако. Ова правна празнина могла би да представља ризик корупције на начин да непосредно виши јавни тужилац приликом издавања обавезног упутства за поједини предмет, по свом нахођењу одлучи да ли ће исти бити у оквиру или ван граница опште обавезног упутства, јер га овај члан не упућује на њега.

Фактори ризика: Правна празнина, дискрециони основ за одлучивање.

Допринос настанку ризика корупције: Постојање ове правне празнине, отвара могућност дискреционом одлучивању и ствара услове за постојање ризика од корупције, злоупотреба службеног положаја.

Препоруке: Прописати у овом члану Нацрта закона упућујућу норму на члан 16. Нацрта закона у смислу да обавезно упутство за поједини предмет мора бити у границама опште обавезујућег упутства, који важи и који је издат за све носиоце јавнотужилачких функција.

Члан 54.

„Носилац јавнотужилачке функције не може бити члан политичке странке.

Носилац јавнотужилачке функције дужан је да се уздржи од јавног изражавања политичких ставова и учествовања у јавним расправама политичког карактера, осим ако се ради о питањима која се тичу јавног тужилаштва, уставности и законитости, људских права и основних слобода.

Носилац јавнотужилачке функције дужан је да се уздржи од учествовања у политичким активностима политичких субјеката.“

Примедбе: Недостатак овог члана је у томе што нејасно и непрецизно уређује забрану политичког деловања код јавног изражавања политичких ставова и учествовања у јавним расправама политичког карактера, што се посебно односи код учествовања у политичким активностима политичких субјекта. Формулацијом којом се од носиоца јавнотужилачке функције тражи да се уздржи од јавног изражавања политичких ставова и учествовања у јавним расправама политичког карактера, као и код учествовања у политичким активностима политичких субјеката, може утицати на његову непристрасност која је прописана чланом 51. Нацрта закона, што представља ризик корупције, јер формулација „да се уздржи“ не пружа довољно сигурности да ће носилац јавнотужилачке функције током вршења своје функције успети да испуни ту своју дужност.

Фактори ризика: Нејасне формулације.

Допринос настанку ризика корупције: Нејасна и непрецизна формулација у овој одредби могла би да утиче на непристрасност рада носиоца јавнотужилачке функције, што представља ризик корупције - злоупотреба службеног положаја.

Препоруке: Прописати забрану као у ставу 1. овог члана Нацрта закона за носиоца јавнотужилачке функције у погледу изражавања политичких ставова, а посебно за учествовање у политичким активностима политичких субјеката, како би се избегле ситуације у којој би носилац јавнотужилачке функције оправдао своју политичку активност чињеницом да није у датој ситуацији могао да се уздржи.

Члан 88. став 5.

„Приликом избора кандидата из реда главног јавног тужиоца и јавног тужиоца могу се узети у обзир и друге активности од значаја за обављање јавнотужилачке функције.“

Примедба: Део одредбе члана 88. став 5. који се односи на „друге активности од значаја за обављање јавнотужилачке функције“ нејасан је, имајући у виду да Нацрт не прецизира ни шта конкретно значи „узети у обзир“, нити шта се подразумева под „другим активностима“, а изостали су како начин на који ће се „узети у обзир“ те „друге активности“, тако и критеријуми на основу којих ће бити „узети у обзир“.

Фактори ризика: Правна празнина, Нејасни управни поступци, Дискрециони основ за одлучивање.

Допринос настанку ризика од корупције: Изостанак конкретнијих одредаба и критеријума приликом избора може довести до корупције у смислу избора кандидата из

коруптивних разлога, нарочито у ситуацијама када су кандидати по свим осталим критеријумима изједначени.

Препорука: Конкретизовати наведену одредбу дефинисањем или набрајањем примера „других активности“ и критеријума на основу којих ће такве активности бити вредноване.

Члан 94. став 5.

„У поступку предлагања кандидата за избор Врховног јавног тужиоца Високи савет тужилаштва обавља разговор са кандидатима, уз учешће стручне и опште јавности.“

Примедба: Део одредбе члана 94. став 5. који се односи на „учешће стручне и опште јавности“ нејасан је и подложен различитим тумачењима. Очигледна намера овлашћеног предлагача да поступак учини транспарентним, вредна сваке похвале, на тај начин је остала незаокружена, имајући у виду да Нацрт не прецизира шта конкретно значи „стручна јавност“, а шта „општа јавност“, нити шта заправо значи „учешће јавности“ – непосредно слушање, онлајн слушање, постављање питања кандидатима или нешто друго.

Фактори ризика: Непостојање или недовољна транспарентност органа јавне власти.

Допринос настанку ризика од корупције: Изостанак конкретнијих одредаба о начину учешћа јавности умањује у целом Нацрту исказану жељу да поступци избора буду транспарентни, што може негативно утицати на поверење управо те јавности у легалност и легитимност изборног процеса.

Препорука: Конкретизовати наведену одредбу прецизирањем начина учешћа јавности у обављању разговора са кандидатима.

Члан 115. став 1. тачка 13)

„Дисциплински прекршаји су:

...

прихватање поклона супротно прописима који уређују сукоб интереса...“.

Примедба: Из наведене одредбе произлази да ће се у дисциплинском поступку, који може имати веома значајне последице по статус јавног тужиоца и углед јавног тужилаштва, прекршајем сматрати прихватање поклона супротно прописима који уређују сукоб интереса. Иако се у колоквијалном смислу и регулисање забране примања поклона може сматрати уређењем сукоба интереса, Закон о спречавању сукоба интереса у глави III. „Сукоб интереса“ регулише питања сукоба интереса, а у глави V. „Поклони“ регулише генералну забрану примања поклона и изузетке од тог правила.

Постојећа одредба због тога може изазвати различита тумачења њеног домаћаја, а тиме и довести до неефикасног вођења дисциплинског поступка, те изгледне могућности за оспоравање у поступку по жалби и евентуалном судском поступку из формално-правних разлога.

Фактори ризика: Мањкаве одредбе о упућивању.

Допринос настанку ризика од корупције: Злоупотреба службеног положаја, Давање мита, Примање мита.

Препорука: Променити одредбе тачке 13) тако да, у складу са изнетим примедбама, отклоне недоумицу и упуте на одредбе Закона о спречавању корупције којима се регулише прихватање поклона, а не генерално на одредбе којима се уређује сукоб интереса.

3. Нацрт Закона о судијама

Чланови 31. 32 и 33.

Члан 31.

„Судија не може бити на функцији у другом органу Републике Србије, органу аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, градске општине или јавној служби, јавним предузећима и другим правним лицима чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина, члан политичке странке, нити политички деловати на други начин, бавити се јавним или приватним плаћеним послом, нити пружати правну услугу или давати правни савет уз накнаду.

Изузетно од става 1. овог члана судија може бити члан Управног одбора и Програмског савета Правосудне академије, у складу са законом који уређује Правосудну академију.

Са судијском функцијом неспојиви су и друга функција, посао или приватни интерес који су супротни достојанству, односно нарушавају углед и независност судије. Етички одбор одлучује која је функција, посао или приватни интерес у супротности са достојанством и независности судије и штетни по углед судијске функције, на основу Етичког кодекса.

Судија може, ван радног времена, да се без посебног одобрења бави наставном, научном и уметничком делатношћу и да буде члан тела за проверу стручности, уз накнаду.

У случају одређеном законом, судија може, у току радног времена, да обавља наставну и научну делатност у Правосудној академији.

Судија може у току радног времена, по одобрењу председника суда, да учествује у раду стручног тела образованог у складу са посебним прописом и радне групе за израду закона и другог акта.“

Члан 32.

„Судија је дужан да писмено обавести Високи савет судства о другој функцији, послу или приватном интересу за које постоји могућност да је неспојив са судијском функцијом.

Обавештење из става 1. овог члана Високом савету судства може да поднесе свако лице. Високи савет судства покреће и води поступак одлучивања о неспојивости судијске функције са другом функцијом, послом или приватним интересом у складу са актом Високог савета судства.

Високи савет судства обавештава судију, председника суда и председника непосредно вишег суда, о постојању неспојивости функције, посла или приватног интереса са судијском функцијом.“

Члан 33.

„Судија је јавни функционер у смислу закона који уређује спречавање корупције и подлежу обавезама за јавне функционере које су утврђене тим законом.“

Примедбе: Нацрт закона у члану 31. став 1. одређује да судија не може бити на „функцији“, али не врши упућивање на пропис којим је одређен појам функције. При томе, термин „функција“ употребљава се и у називу одељка 4. „Однос судијске и друге функције, посла или приватног интереса“ као и у називу самог члана 31. који је део конкретног одељка.

С тим у вези истичемо да Закон о спречавању корупције у члану 2. став 1. тачка 4) одређује да је „јавна функција“ функција коју врши јавни функционер, док у тачки 3) истог става прописује да је „јавни функционер свако изабрано, постављено или именовано лице у органу јавне власти, осим лица која су представници приватног капитала у органу управљања привредног друштва које је орган јавне власти“. Наведени закон даље у тачки 2) истог става, одређује да је „орган јавне власти“ орган Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине, установа, јавно предузеће и друго правно лице чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или градска општина.

Имајући у виду наведено, указујемо на то да Нацрт закона, најпре није усклађен са терминологијом Закона о спречавању корупције, с обзиром на то да користи недефинисани термин „функција“ уместо регулисаног појма „јавна функција“. Као друго, неусклађеност постоји и у односу на начин на који је орган јавне власти (па самим тим, кроз њега и јавни функционер и јавна функција) одређен у Закону о спречавању корупције. Наиме, Нацрт закона поред субјеката, које као органе јавне власти, набраја Закон о спречавању корупције, при чему их Нацрт закона дословно преписује из Закона о спречавању корупције, додаје и јавне службе. Истовремено Нацрт закона пропушта да наведе „установе“. На тај начин, Нацрт закона уместо да упути на појам јавне функције, онако како је одређен Законом о спречавању корупције, садржи одредбу која је делом преузета из наведеног закона, а делом се од исте разликује. Све наведено доводи, како до увођења потпуно новог, недефинисаног појма „функције“, тако и до сукоба одредаба Нацрта закона и Закона о спречавању корупције, имајући у виду разлику у дефинисању појмова „јавне функције“ и „функције“.

Даље, Нацртом закона је у члану 32. регулисан поступак одлучивања о неспојивости. Како Закон о спречавању корупције већ регулише поступак одлучивања о неспојивости јавних функција, постоји сукоб ових одредаба, што ће у пракси довести до конфузије и дуплог одлучивања о неспојивости јавних функција.

Фактори ризика: Употреба недефинисаних појмова, Сукобљене одредбе.

Допринос настанку ризика од корупције: Сукоб одредаба Нацрта закона и Закона о спречавању корупције, односно покушај да се Нацртом закона поново регулише Законом о спречавању корупције већ регулисана материја, имаће као крајњи исход немогућност примене конкретних одредаба оба прописа, што ће створити простор за могуће злоупотребе у вези са одређивањем да ли је судијска функција спојива са другом јавном функцијом.

Препоруке:

Уместо термина „функције“ у називу одељка 4. и члана 31. Нацрта закона, користити термин „јавна функција“.

Када је у питању одређивања односа судијске и друге јавне функције у члану 31. извршити упућивање на примену правила Закона о спречавању корупције, која се односе на појмове јавне функције, јавног функционера и органа јавне власти.

Избрисати из члана 32. делове одредаба који предвиђају да Високи савет судства покреће и води поступак одлучивања о неспојивости судијске функција са другом функцијом и прописивање да о неспојивости судијске функције са другом јавном функцијом поступак води и одлучује Агенција за спречавање корупције.

Из члана 32. избрисати делове одредаба који се односе на одлучивање о неспојивости судијске функције, односно оставити само део одредаба који се односе на неспојивост другог посла или приватног интереса.

3. Нацрт закона о Високом савету тужилаштва

Члан 15. ст. 5.

„Члан Савета може, ван радног времена, да се без посебног одобрења бави наставном научном и уметничком делатношћу, уз накнаду.

У случају одређеном законом, члан Савета може, у току радног времена, да обавља наставну делатност у Правосудној академији.“

Примедба: Члан 15. ст. 5. регулише ситуацију када члан Савета може, ван радног времена, да се без посебног одобрења бави наставном научном и уметничком делатношћу, уз накнаду. Иако се на ова лица не примењују прописи о раду о државних службеника, имајући у виду уједначавање поступања лица која обављају послове у државном органу, наведена одредба би била у колизији са одредбом члана 26. став 4. Закона о државним службеницима, којом је прописано да за обављање рада државног службеника сагласност руководиоца није потребна за додатни научноистраживачки рад, објављивање ауторских дела и рад у културно-уметничким, хуманитарним, спортским и сличним удружењима, али је државни службеник дужан да о додатном раду обавести руководиоца наредног радног дана од дана почетка обављања додатног рада.

Фактори ризика: Правна празнина.

Допринос настанку ризика од корупције: Могућност обављања послова уз накнаду, може створити ризик од неквалитетног рада у Савету, што би било супротно одредбама овог Нацрта закона. Имајући у виду сет надлежности Савета, није јасно да ли ће поред свих обавеза члан Савета моћи да обавља ове послове, а на штету својих, таксативно наведених обавеза. С друге стране, питање висине накнаде коју ће примати, отвара могућност злоупотребе, у смислу коруптивног утицаја на ова лица.

Листа ризика од корупције: Несавестан рад у служби

Препоруке: Не види се јасан разлог да се аналогно одредби Закона о државним службеницима не пропише и обавеза добијања писмене сагласности за свој рад од стране органа који бирају чланове Савета.

Члан 44.

„Кандидат за члана Савета може бити лице које, поред услова из члана 43. овог закона, испуњава и следеће услове:

...

8) да снажно не утиче на доношење политичких одлука;

9) да није вршио непримерен утицај на рад носилаца јавнотужилачке функције и јавног тужилаштва или судија и судова;

10) да у јавним иступањима није заступао ставове који угрожавају самосталност јавног тужилаштва или независност судства.

Достојност подразумева моралне особине које члан Савета треба да поседује и понашање у складу са тим особинама. Моралне особине су: поштење, савесност, правичност, достојанственост, истрајност и узорност, а понашање у складу са тим особинама подразумева чување угледа Савета и јавног тужилаштва у вршењу функције и изван ње, свест о друштвеној одговорности, очување самосталности и непристрасности интегритета и достојанства у вршењу функције и изван ње и старање о очувању поверења у рад и ауторитет Савета и јавног тужилаштва у јавности.

Приликом избора посебно се цени стручни или научни рад од значаја за рад правосуђа, као и разумевање правосуђа и залагање у професионалном раду или јавном деловању за самосталност јавног тужилаштва.“

Примедба: Из ове одредбе, у вези са условима које треба да испуњава кандидат за члана Савета, произлази низ захтеваних квалитета у понашању. Поред тога таксативно се набрајају моралне особине, а понашање у складу са тим особинама подразумева чување угледа Савета и

судства, али се не наводи на који начин ће се ценити постојање свих набројаних, тражених квалитета, што отвара могућност за произвољну процену кандидата, без јасно утврђених мерила за оцену тражених облика понашања. То ствара могућност за дискреционо поступање приликом избора кандидата.

Фактори ризика: Употреба недефинисаних појмова, нејасне формулације, дискрециони основ за одлучивање.

Допринос настанку ризика од корупције: С обзиром на нејасноћу конкретних одредаба, у ситуацијама када буде кандидата који имају исте показатеље, није јасно на који начин ће се одабирати кандидати. Употреба читаве палете речи: „да снажно не утиче на доношење политичких одлука“, „да није вршио непримерен утицај на рад носилаца јавнотужилачке функције и јавног тужилаштва или судија и судова“, „да у јавним иступањима није заступао ставове који угрожавају независност судства или самосталност јавног тужилаштва“, не представљају правне стандарде, па остаје нејасно на који начин ће надлежни одбор за правосуђе јасно ценити наведене критеријуме, без постојања одговарајућих, прецизних критеријума који служе процењивању истих. На тај начин могућа је дискрециона оцена чланова одбора који учествују у избору кандидата. У том смислу, посебно интересантно је питање да ли се под „непримереним утицајем“ могу сматрати и разни критички коментари и оцене поступање судова, које реално постоје, а чега су свесни и сами носиоци правосудних функција.

Таксативно навођење моралних особина, као што су поштење, правичност, достојанственост, истрајност и узорност, а понашање у складу са тим особинама подразумева чување угледа Савета и судства у вршењу функције и изван ње итд, такође представљају облике понашања, које се не могу егзактно измерити, кроз одговарајуће показатеље, подношењем одговарајућих доказа који би поткрепљивали оваква понашања кандидата.

Препорука: Мишљења смо да у вези са наведеним одредбама треба јасно прописати доказе које треба приложити у вези са траженим особинама, као што су: докази о неосуђиваности, оцене о радној успешности, уколико их кандидат поседује, и евентуално увести провере одговарајућих понашајних компетенција, а по узору на одредбе које регулише Закон о државним службеницима.

Члан 54. став 3.

„Пре истека мандата изборном члану Савета функција престаје ако сам то затражи, ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци, ако му престане држављанство Републике Србије, ако постане члан политичке странке, ако постане недостојан за вршење функције члана Савета или ако учестало не учествује у раду Савета без оправданог разлога.

Примедба: Питање престанка мандата изборном члану Савета ако не учествује у раду Савета без оправданог разлога ствара могућност злоупотребе у процени јер није јасно дефинисано шта се под „учесталим не учествовањем“ подразумева. На тај начин, ствара се могућност дискреционе оцене, без обзира што је прописана одредба о доношењу одлуке о предлогу за престанак функције изборног члана Савета, кроз одговарајући поступак.

Фактори ризика: Употреба недефинисаних појмова, нејасне формулације, дискрециони основ за одлучивање.

Допринос настанку ризика од корупције: С обзиром на нејасноћу конкретне одредбе, могуће је дискреционо одлучивање Савета у вези са поступањем члана Савета, без стварног утврђивања разлога немогућности присуствовања члана Савета његовом раду.

Препорука: Треба јасно прописати разлоге на основу којих се са сигурношћу може закључити да члан Савета суштински не може да учествује у раду Савета, те да му може престати функција.

5. Нацрт закона о уређењу судова

На основу данашње анализе нису уочени фактори ризика од корупције у овом нацрту.

ДИРЕКТОР

Драган Сикимић

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
АГЕНЦИЈА ЗА
СПРЕЧАВАЊЕ
КОРУПЦИЈЕ

