

institut alternativa

INSTITUCIONALNI OKVIR ZA ISTRAGE KORUPCIJE I ORGANIZOVANOG KRIMINALA

Uporedni modeli

Novembar 2013.
Podgorica

institut alternativa

Institucionalni okvir za istrage korupcije i organizovanog kriminala – uporedni modeli

Podgorica
Novembar 2013.

institut alternativa

Naziv publikacije:

Institucionalni okvir za istrage korupcije i organizovanog kriminala –
uporedni modeli

Izdavač:

Institut alternativa

Ul. Đoka Miraševića ("Kroling") 3/3, Crna Gora

Tel/fax: (+382) 020 268 686

E-mail: info@institut-alternativa.org

Web site: www.institut-alternativa.org

Za izdavača:

Stevo Muk, predsjednik Upravnog odbora

Urednik:

Stevo Muk

Autori:

Stevo Muk, Dina Bajramspahić,
dr Jovana Marović, mr Milica Dragojević

Saradnica na projektu

Marija Popović

Priprema za štampu:

Studio Mouse Total Graphics Center

Pokrovitelj

Ovu studiju je omogućila podrška američkog naroda kroz Biro za borbu protiv međunarodne trgovine drogom i sprovođenje zakona (INL) State Deapartmenta preko Ambasade Sjedinjenih Američkih Država u Podgorici u okviru Programa podrške civilnom društvu u oblasti krivičnog pravosuđa.



Sadržaj:

Institucionalni
okvir za istrage
korupcije
i organizovanog
kriminala –
uporedni modeli

Uvodne napomene	5
Sažetak i preporuke.....	6
Uporedni modeli.....	12
I Bugarska.....	12
Institucionalni okvir za istrage korupcije i organizovanog kriminala u Bugarskoj.....	12
1.1. Uvod	12
1.2. Strateški okvir	13
1.3. Razvoj institucionalnog okvira.....	13
1.3.1. Policija	13
1.3.2. SANS	15
1.3.3. Tužilaštvo.....	16
1.3.4. Specijalni sud i tužilaštvo za organizovani kriminal	17
1.3.5. Baze	19
1.3.6. Nova Agencija za borbu protiv korupcije?	19
Zaključci	20
II Litvanija	21
Institucionalni okvir za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.....	21
2.1. Organizacija i način rada Državnog tužilaštva.....	21
2.1.1. Odsjek za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala	22
2.2. Sudovi.....	27
2.3. Izazovi u radu i rezultati u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala	27
Zaključak.....	28
III Makedonija	31
3.1. Organizacija Osnovnog javnog tužilaštva za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije	31
3.2. Nadležnosti Osnovnog tužilaštva za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije.....	32
3.3. Postavljanje i odabir sudija i službenika u Osnovnom tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju.....	33
3.4. Saradnja sa drugim organima.....	33
3.6. Sudska policija i centar za istraživanja.....	34
3.7. Osnovni sud Skoplje 1 – Odjeljenje za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije	34
3.8. Izazovi u radu sudstva i tužilaštva, naučene lekcije.....	35
IV Rumunija	38
4.1. Nacionalni okvir za borbu protiv korupcije.....	38
4.1.1. Rumunija i međunarodne obaveze.....	38
4.1.2. Institucije osnovane za borbu protiv korupcije u Rumuniji.....	39
4.1.3. Nacionalni direktorat za antikorupciju – osnivanje i pravni okvir	39

4.2. Borba protiv organizovanog kriminala	44
4.2.1. Nadležnosti Direktorata za istrage organizovanog kriminala i terorizma	44
4.2.2. Organizacija i funkcionisanje Direktorata za istrage organizovanog kriminala i terorizma.....	45
4.2.3. Izazovi i dostignuća u dosadašnjem radu Direktorata	47
V Srbija	49
5.1. Sažetak.....	49
5.2. Organizacija Tužilaštva za organizovani kriminal	52
5.3. Bezbjedonosne provjere i prijave imovine.....	53
5.3. Odnosi sa redovnim tužilaštvom.....	53
5.4. Odnos sa policijom	54
5.5. Odnos sa sudovima	54
5.6. Odnosi sa drugim državnim organima.....	55
5.7. Naučene lekcije i izazovi.....	56
O Institutu alternativa.....	58

Uvodne napomene

Iako su borba protiv korupcije i organizovanog kriminala najčešća pitanja u crnogorskom javnom diskursu, i 2013. godine, Izvještaj o napretku Crne Gore Evropske komisije nastavlja da bilježi iste ocjene o ozbiljnoj zabrinutosti za stanje u ovoj oblasti¹.

Ideju o reorganizaciji, odnosno formiranju nezavisnog Specijalnog tužilaštva za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala na viskom nivou lansirao je gospodin Miroslav Lajčak, ministar inostranih poslova Slovačke². Predlog je praćen pozitivnom reakcijom Vlade Crne Gore koja je objavila da planira osnivanje Specijalnog tužilaštva po ugledu na hrvatski Uskok.

Prateći pokazatelje o neophodnosti daljih reformi institucionalnog okvira za istrage korupcije i organizovanog kriminala u Crnoj Gori, namjera nam je da ovom studijom pružimo opcije i modele za unapređenje saradnje i efikasnosti svih aktera u procesu, a posebno tužilaštva i policije. Stoga smo analizirali i ukazali na probleme i naučene lekcije institucionalnih okvira pet zemalja: Bugarske, Litvanije, Makedonije, Rumunije i Srbije. Zaključci do kojih smo došli dodatno su aktuelizovani otpočinjanjem rada Vladine radne grupe za izradu posebnog zakona kojim će se urediti nadležnost i organizaciona struktura državnog tužilaštva za postupanje u predmetima organizovanog kriminala i korupcije.

Studija se sastoji od dva dijela - prvi obuhvata sažetak sa preporukama od značaja za crnogorski kontekst, sa posebnim naglaskom na primjere dobrih praksi rada Specijalnih tužilaštava (u daljem tekstu: ST) dok su u drugom dijelu detaljno objašnjeni institucionalni okvir pet pomenutih zemalja sa osvrtom na sve organe sa istražnim ovlaštenjima u predmetima korupcije i organizovanog kriminala.

Analiza pred vama "Institucionalni okvir za istrage korupcije i organizovanog kriminala - uporedni modeli" nastala je u okviru projekta Instituta alternativa posvećenog jačanju međuinstitucionalne saradnje u sistemu krivičnog pravosuđa u Crnoj Gori. Projekat je podržan od strane Biroa za borbu protiv međunarodne trgovine drogom i sprovođenje zakona (INL) State Departmenta preko Ambasade Sjedinjenih Američkih Država u Crnoj Gori u okviru "Programa podrške civilnom društvu u oblasti krivičnog pravosuđa".³

Istraživanje je sprovedeno u periodu od jula do novembra 2013. godine a posebnu zahvalnost za dostavljene informacije dugujemo: ambasadama republika Bugarske i Rumunije u Crnoj Gori koje su posredovale u komunikaciji sa nadležnim institucijama u ovim zemljama, rumunskom Ministarstvu inostranih poslova i Direktoratu za istrage organizovanog kriminala i korupcije Rumunije, litvanskom Institutu za pravo i Policijskom direktoratu u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Litvanije, i Tužilaštvu za organizovani kriminal Republike Srbije.

¹ Izvještaj o napretku Crne Gore, strana 6.

² "Treba vam Specijalni sud i tužilaštvo za "krupne ribe", Portal Analitika, 4. februar 2013. godine

³ Projekat se sastoji od 4 komponente i obuhvata analizu: a) komparativnih modela institucionalnih i zakonskih okvira za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, b) godišnjih budžeta policije i tužilaštva c) sadržaja i dinamike procesa izrade godišnjih izvještaja Državnog tužilaštva i Ministarstva unutrašnjih poslova – Uprave policije, d) saradnje lokalnog tužilaštva i lokalne policije u dvije izabrane opštine. Sve četiri analize biće objavljene do juna 2014. godine.

I SAŽETAK I PREPORUKE

Specijalizacija tužilaštava za krivična djela korupcije i organizovanog kriminala međunarodni je i regionalni trend. Starije članice Evropske unije imaju specijalizovana tijela za rješavanje složenih krivičnih djela kao što su Tužilaštvo za borbu protiv mafije u Italiji, Kancelarija za suzbijanje korupcije u okviru tužilaštva u Španiji, Kancelarija za ozbiljne prevare u Velikoj Britaniji i druga.

U regionu, nakon Republike Hrvatske i iskustava Ureda za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala koji je uspostavljen 2001. godine, i Republika Slovenija je 2011. godine dobila specijalno tužilaštvo. Republika Srbija je istovremeno, jedinstvenim zakonom utvrdila nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i posebno teških krivičnih djela, a rad specijalnog tužilaštva je otpočeo 2003. godine. Litvanija je specijalno tužilaštvo kao poseban organ u okviru Državnog tužilaštva dobila 2001. godine, zamjenjujući dotadašnje odjeljenje u okviru redovnog tužilaštva. U Rumuniji je Nacionalni direktorat za borbu protiv korupcije formiran 2002. godine, a funkcioniše od 2005. godine, a Direktorat za organizovani kriminal i terorizam od 2004. godine. Osnovno javno tužilaštvo za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije u Makedoniji je osnovano 2008. godine u okviru Vrhovnog državnog tužilaštva. Specijalno tužilaštvo i Specijalni sud za organizovani kriminal u Bugarskoj su osnovani izmjenama relevantnih zakona u decembru 2010. i januaru 2011. godine, a počeli sa radom u januaru 2012. godine.

Ipak, uporedna iskustva govore da osnivanje specijalnih tužilaštava nije garancija brzih i velikih rezultata. Put do boljih, većih i značajnijih rezultata rada specijalnih tužilaštava u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije zavisi od niza unutrašnjih i spoljnih faktora. Za prve vidljive rezultate potrebno je vrijeme.

Uporedno posmatrano, ključna pitanja za uređenje rada specijalnog tužioca-tužilaštva uključuju:

- 1) Usaglašavanje povezanih zakonskih i podzakonskih akata;
- 2) Model i uslovi za imenovanje šefa tužilaštva i njegovih/njenih zamjenika;
- 3) Trajanje mandata tužilaca i mogućnost reizbora;
- 4) Bezbjednosne i imovinske provjere zaposlenih;
- 5) Definisane nadležnosti – krivičnih djela za koje je nadležno;
- 6) Preciziranje odnosa specijalnog i redovnog tužilaštva;
- 7) Uvođenje disciplinske odgovornosti zaposlenih u svim organima u slučaju nepostupanja po zahtjevu Specijalnog tužioca;
- 8) Preciziranje odnosa komunikacije i saradnje sa policijom;
- 9) Preciziranje odnosa sa drugim državnim organima;
- 10) Unutrašnja organizacija tužilaštva i definisanje optimalnog broja tužilaca/zamjenika;
- 11) Obezbjedjivanje ekspertske podrške, stručnog i administrativnog osoblja;
- 12) Pristup bazama podataka u drugim državnim organima;
- 13) Uvođenje proaktivnih istražnih metodologija za kompleksne slučajeve korupcije i finansijske istrage;
- 14) Specijalizacija i edukacija; Međunarodna pravna saradnja; Saradnja sa tužilaštvima drugih zemalja i zemalja EU;
- 15) Izvještavanje o radu tužilaštva;
- 16) Budžet Specijalnog tužilaštva; Utvrđivanje zarada i drugih faktora motivacije zaposlenih tužilaca, stručnog i administrativnog osoblja;

Od posebnog značaja je usklađenost propisa kojim se uređuje rad ST sa:

- Ustavom, naročito u dijelu zaštite ljudskih prava;
- Zakonikom o krivičnom postupku;
- Propisima o unutrašnjim poslovima;
- Propisima koji uređuju rad policije;
- Ratifikovanim međunarodnim ugovorima.

Preduslovi za početak rada specijalnog tužilaštva (ST)

Uporedna iskustva pokazuju da će od posebnog značaja za uspješan početak rada ST biti široka društvena saglasnost u vezi sa imenovanjem čelnih ljudi ST, ali i realna očekivanja od prve faze rada ST. Imajući u vidu da iskustva drugih ST govore da je početak rada bio obilježen izostankom ozbiljnih rezultata, potrebno je obezbijediti da taj period ne bude izgovor za usporavanje ili stopiranje rada tužilaštva u cjelini u odnosu na korupciju i organizovani kriminal.

Stoga je bolje obezbijediti usaglašavanje svih neophodnih zakonskih i podzakonskih propisa, podršku ključnim imenovanjima, u skladu sa objektiviziranim kriterijumima izvršiti zapošljavanje na svim mjestima, sprovesti neophodne obuke i tek onda preuzeti nadležnosti nego da se proces realizuje obrnutim redom.

Istovremeno pripremom i usvajanjem propisa o specijalnom tužilaštvu neophodno je pripremiti i usvojiti usklađene propise o unutrašnjim poslovima i policiji, kao i krivičnom postupku, a takođe imati u vidu rješenja koja će biti predviđena Zakonom koji će urediti nadležnosti i rad Agencije za borbu protiv korupcije.

Uslovi za imenovanje

Uslovi za kandidovanje/imenovanje tužilaca i ostalih u zaposlenih u Specijalnom tužilaštvu variraju od zemlje do zemlje pa je tako npr. u Bugarskoj uslov deset godina radnog iskustva od kojih najmanje pet mora biti u krivičnim predmetima u svojstvu sudije, tužioca ili istražitelja; u Rumuniji najmanje 6 godina iskustva kao tužilac ili sudija; dok u Srbiji deset godina iskustva u pravnoj struci za specijalnog tužioca, a osam godina za zamjenika.

Mandat

Mandat rukovodioca rumunskog Nacionalnog direktorata za antikorupciju je tri godine uz mogućnost jednog reizbora, a litvanskog generalnog tužioca za borbu organizovani kriminal i korupciju pet godina.

Bezbjednosne i imovinske provjere

Tužioci i drugi zaposleni u Specijalnom tužilaštvu moraju biti podvrgnuti prethodnim i tekućim bezbjednosnim provjerama i provjerama imovinskog stanja. Ova praksa je standard i uvažava posebnu osjetljivost predmeta koji su u nadležnosti specijalnih tužilaštava. U tom smislu je zakonom potrebno propisati poceduru i ulogu nadležnog organa državne uprave koji vrše provjere.

Nadležnosti

Definicija krivičnih djela za koje je nadležno ST treba da uključi sve oblike organizovanog kriminala, krivična djela korupcije ako su učinjena od javnih funkcionera (saglasno definiciji iz Zakona o spriječavanju sukoba interesa) ili državnih službenika

iznad određenog iznosa (čime bi se precizirala nadležnost ovog tužilaštva za korupciju veće društvene opasnosti), krivična djela pranja novca, trgovine ljudima, krivična djela terorizma, krivična djela protiv državnih organa i protiv pravosuđa.

Disciplinska odgovornost zaposlenih u svim organima

Potrebno je ojačati nadležnosti specijalnog tužioca kako bi imao ažurniju reakciju zaposlenih u drugim organima. Zakonikom o krivičnom postupku Srbije predviđena je obaveza svih državnih organa da postupaju po svakom zahtjevu javnog tužioca. Ukoliko policija ili drugi državni organ ne postupi po zahtjevu javnog tužioca, javni tužilac će o tome obavijestiti starješinu koji rukovodi organom. Državni organ je dužan da u roku od 24 časa od obavještenja tužioca postupi po zahtjevu, a ako ne postupi javni tužilac može da zatraži pokretanje disciplinskog postupka protiv lica koje se smatra odgovornim za nepostupanje po zahtjevu.

Saradnja sa policijom i stalni zajednički istražni timovi

Ključno i najkompleksnije pitanje, odnosno izazov, je definisanje komunikacije, saradnje, koordinacije ST i Uprave policije – kako na nivou rukovodilaca ova dva organa tako i između tužilaca i policijskih službenika koji zajedno rade na dnevnoj osnovi.

Interesantno je rješenje zakonodavstva⁴ u Srbiji kojim je predviđena prethodna saglasnost specijalnog tužioca na imenovanje starješine službe za suzbijanje organizovanog kriminala u Ministarstvu unutrašnjih poslova, s aspekta potrebe da se obezbijedi povjerenje specijalnog tužioca u profesionalnost i odgovornost rukovodioca u Upravi policije koji će u obavljanju svojih neposrednih poslova i ovlašćenja biti neposredno upućen na saradnju sa Specijalnim tužiocem, i obratno.

Pitanja koja su ranije bila predmet sporazuma državnog tužilaštva Crne Gore i Uprave policije potrebno je definisati zakonom. Imajući u vidu uporedna iskustva čini se da bi rješenje koje bi obezbijedilo bitno učešće ST u izboru policijskih službenika za saradnju, formiranju posebnog tima policijskih službenika na radu u ST, omogućilo neposrednu koordinaciju i intenzivnu integraciju policijskih službenika u tužilačku istragu. Ovo ili slično rješenje bi zahtijevalo preciziranje odgovornosti policijskih službenika u odnosu na pretpostavljene u UP i ST, uključujući procjenu i ocjenu rezultata rada, pa sve do razrješenja sa poslova u ST.

U prilog takvom rješenju govore i iskustva iz uporedne prakse. Zajednički istražni timovi su u Bugarskoj uvedeni prije specijalnog tužilaštva i nastavili su sa radom nakon formiranja specijalnog tužilaštva.

“Sudska” policija

Zakonik o krivičnom postupku Republike Makedonije upostavlja tzv. Sudsku policiju koja ima zadatak da pomaže državnom tužilaštvu u istragama organizovanog kriminala i korupcije. Najveća uloga ove policije je u predistražnim radnjama. Službenici policije su policajci iz Ministarstva unutrašnjih poslova, službenici Finansijske policije, Vojne policije i Carinske službe Republike Makedonije.

Javni tužilac Makedonije ima pravo da zatraži od Ministarstva unutrašnjih poslova i/ili drugih institucija da delegiraju jednog ili više službenika koji bi im bili na raspolaganju određeni vremenski period, i u predistražnoj proceduri, kao i u toku krivičnog postupka koji se sprovodi po nalogu tužioca. Odabrani službenik koji je delegiran za

⁴ Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i posebno teških krivičnih djela

pomoć javnom tužiocu prima naloge jedino od tužioca i za svoje postupke je njemu odgovoran. Ministarstvo ili druga institucija iz koje je delegiran nemaju pravo da ga opozovu ili da se miješaju u njegove poslove u javnom tužilaštvu.

Saradnja ST i Agencije za borbu protiv korupcije

Zakonom bi trebalo da definiše komunikaciju i saradnju sa budućom Agencijom za borbu protiv korupcije (koja treba da integriše funkcije ranije-sadašnje Komisije za spriječavanje sukoba interesa i Uprave za antikorupcijsku inicijativu), kako bi se izbjegao problem koji je postojao npr. u saradnji između tužilaca i istražnih službenika u Specijalne istražne agencije za borbu protiv korupcije (STT) u Litvaniji gdje oblici saradnje nisu uvijek bili najefikasniji, dok saradnja kao takva između njih nije striktno definisana u ZKP-u.

Saradnja sa Agencijom za nacionalnu bezbjednost

Uvid i razmjenu analitičkih podataka između Agencije za nacionalnu bezbjednost, Odjeljenja Uprave policije koje sprovodi obavještajnim radom i ST je još jedno od važnih pitanja koje je neophodno precizirati zakonom.

Unutrašnja organizacija i broj zamjenika

Broj zamjenika specijalnog tužioca potrebno je utvrditi imajući u vidu rezultate dosadašnjeg broja zamjenika (7), ali i uzimajući u obzir da je izvjesno da će se jedan broj zamjenika u praksi pokazati spremnim i sposobnim za vršenje te funkcije, dok jedan broj neće uspjeti da zadovolji postavljene ciljeve.

Ekspertska podrška, stručno i administrativno osoblje

Prema novom aktu o sistematizaciji VDT iz 2013. godine predviđena su tri stručna lica iz oblasti ekonomije i jedno stručno lice za rad kod specijalnog tužioca. Potrebno je utvrditi odgovarajuće kvalifikacije za stručno osoblje ST imajući u vidu stvarne potrebe i realna ograničenja na tržištu kvalifikovane radne snage. Treba ostaviti otvorenom mogućnost outsourcing-a na domaćem i inostranom tržištu rada za visoko specijalizovane usluge.

U Republici Rumuniji, u pogledu kadrova, pored glavnog tužioca, njegovih zamjenika i savjetnika, osoblje Nacionalnog direktorata za antikorupciju (NDA) čine tužioci, sudska policija, kao i eksperti iz oblasti ekonomije, finansija, bankarstva, carina, IT i drugih oblasti, specijalno pomoćno osoblje, kao i osoblje koje se bavi finansijama i administracijom u okviru samog Direktorata.⁵ Za poslove tehničko-naučne prirode, NDA takođe može angažovati eksperte iz državnih, privatnih, rumunskih ili stranih institucija.

U Srbiji, Akcioni plan za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala propisuje i mjeru „uvođenje tima ekonomskih forenzičara u sastavu javnih tužilaštava“ koja je odgovor na poteškoće u pokretanju i vođenju finansijskih istraga usljed nepostojanja odgovarajućeg stručnjaka ekonomsko-finansijske struke u tužilaštvu.

Baze

U okviru odnosa ST i Uprave policije naročito je potrebno utvrditi nesmetan neposredan pristup bazama podataka koji se prikupljaju primjenom posebnih mjera.

⁵ U septembru 2013. godine na poslovima rješavanja slučajeva korupcije na najvišem nivou radilo je 130 tužilaca, 170 sudskih policajaca, kao i 45 visoko kvalifikovanih stručnjaka iz pomenutih oblasti. Oni imaju status državnih službenika.

Pristup bazama podataka koje vode drugi državni organi, naročito MUP (registri uključujući i baze podataka imovinskih kartona službenika policije); Agencija za nacionalnu bezbjednost (registar imovinskih kartona službenika ANB); Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma, Uprava za nekretnine, Poreska uprava, Uprava pomorske sigurnosti (registar jahti), Zavod za zapošljavanje, itd, treba urediti na način koji će uvažiti aktuelno stanje a koje podrazumijeva isključivu mogućnost fizičkog pristupa i obaveznu razmjenu pisanih i elektronskih informacija. Takođe, neophodno je predvidjeti i urediti pristup podacima u okviru budućeg automatizovanog pristupa i razmjenu podataka. Potrebno je ovo pitanje saglasno urediti i propisom koji uređuje rad organa državne uprave.

U dijelu pristupa bazama podataka potrebno je uskladiti propise o zaštiti ličnih podataka sa propisima koji uređuju prikupljanje podaka i pristup od strane različitih institucija uzimajući u obzir Ustavne odredbe i presude Evropskog suda za ljudska prava koje se odnose na ovu oblast.

“Raster” pretrage

U Srbiji je Zakonikom o krivičnom postupku propisana posebna dokazna radnja – automatsko pretraživanje ličnih i sa njima povezanih podataka. Riječ je o bazama podataka kojima raspolažu državni organi, lokalne samouprave, javna preduzeća, privredni subjekti. Suština dokazne radnje se ogleda u mogućnosti i obavezi vlasnika ili korisnika baze podataka da po naredbi istražnog sudije izvrši poređenje prikupljenih podataka o licu i djelu sa podacima tih službi i organa koji se već nalaze u njihovim bazama. Ova radnja treba da ubrza i olakša utvrđivanje istovjetnosti lica, predmeta i drugih podataka značajnih za uspješno vođenje krivičnog postupka.

Metodologije vođenja istrage

Po uzoru na Bugarsku, gdje su pored zakonskog okvira, pripremljene i metodologije za vođenje posebnih istraga i vodiči za prikupljanje dokaza zbog čestog obaranja dokaza na sudu, treba razmotriti uvođenje proaktivnih istražnih metodologija za kompleksne slučajeve korupcije i finansijske istrage. Krajem 2013. godine u Bugarskoj je takođe započeto je uvođenje redovnog analiziranja predmeta, na određenoj vrsti kolegijuma, neuspješnih a posebno uspješnih kako bi se prepoznale dobre metode i prakse.

U Srbiji su u prethodnom periodu rješavana brojna krivično procesna pitanja među kojima se ističu krivično pravna odgovornost i kazna za svjedoka saradnika (obustavljanje krivičnog postupka ili ublažavanje kazne vs. motivacija za status saradnika). Potreba stalnog unapređenja sistema zaštite svjedoka važno je pitanje bilo i u Bugarskoj, gdje su svjedoci često ključni za visokoprofilne istrage.

Specijalizacija i edukacija

Predmeti u nadležnosti specijalnog tužilaštva su po svom karakteru najzahtjevniji za istragu. Stoga posebnu pažnju treba posvetiti kontinuiranoj specijalizaciji i edukaciji. U specijalnom tužilaštvu Bugarske formirana je posebna Služba za kriminološka pitanja i Mreže specijalnih tužilaca za ekonomski i finansijski kriminal koje se koriste za razmjena iskustva i edukaciju kako bi se izgradile visoko specijalizovane tužilačke strukture.

Posebna važnost je pridana saradnji sa tužilaštvima drugih zemalja i međunarodnoj pravnoj saradnji, za koju je izdvojeno posebno odjeljenje u specijalnom tužilaštvu Bugarske.

Izveštaj o radu ST i transparentnost

Specijalno tužilaštvo za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala bi trebalo da sačinjava poseban godišnji izveštaj o radu. Sadržinu, odnosno vrste informacija koje treba da obuhvata ovaj izveštaj je potrebno unaprijed definisati.

Uobičajena je praksa da organizacione strukture ST imaju i posebna odjeljenja koja se bave informisanjem javnosti. Tako, npr. u Rumuniji u okviru Nacionalnog direktorata za antikorupciju jedna od organizacionih jedinica je i Kancelarija za javno informisanje. Potrebno je takođe kreirati poseban internet sajt na kojem će sve informacije od značaja za javnost biti proaktivno objavljivane.

Budžet

Predlogom budžeta za Vrhovnog državno tužilaštvo kao poseban program treba izdvojiti specijalno tužilaštvo i započeti razvoj inidikatora učinka po principu “vrijednost za novac”.

Utvrđivanju zarada i drugih faktora motivacije zaposlenih tužilaca i stručnog i administrativnog osoblja je jedno od ključnih pitanja kako bi se obezbijedili preduslovi za očuvanje integriteta i profesionalnost zaposlenih.

II UPOREDNI MODELI

I Bugarska

Institucionalni okvir za istrage korupcije i organizovanog kriminala u Bugarskoj

1.1 Uvod

Pitanje organizovanog kriminala postaje jedno od gorućih pitanja programa Vlade Republike Bugarske 1997. godine, dolaskom na vlast po prvi put izabrane liberalno-reformističke Vlade Ivana Kostova (1997-2001). Pozicija nove Vlade, uz podršku Unije demokratskih snaga u Parlamentu, bila je da organizovani kriminal nije nus-pojava ekonomske krize i socijalne nejednakosti već da Bugarska poprima sva obilježja „mafijaške države“ što zahtijeva potpunu transformaciju ekonomskog i pravosudnog sistema⁶. Ta riješenost Vlade da reformiše sistem ohrabrena je procesom pridruživanja Bugarske Evropskoj uniji koji je povoljno uticao na intenzivno usaglašavanje zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU i usvajanje (do priključenja Bugarske EU 2007. godine) preko 30 zakona koji su se odnosili na borbu protiv organizovanog kriminala⁷.

Međutim, tokom istog perioda, Evropska komisija je u svim svojim izvještajima o Bugarskoj kritikovala nedostatak vidljivih rezultata u borbi protiv ovih visoko-rizičnih društvenih problema. To je bio zvanični razlog zašto Bugarska nije uključena u prvom istočnom proširenju EU 2004. godine, a kritika je zasnovana na objektivnom nedostatku presuda za organizovani kriminal, i posebno 150 nerazriješenih ubistava iz perioda tranzicije. Istraživanje iz 2010. godine Centra za studije demokratije iz Sofije je pokazalo da je godišnji prihod od aktivnosti organizovanog kriminala između 4-5 milijardi BND.⁸

Do danas, svaka politička partija na vlasti objavljivala je svoju riješenost da se razračuna sa ovim negativnim pojavama a riješenost je iskazana institucionalnim reformama sistema koje su trebale da obezbijede implementaciju novih zakona i strategija i potpisanih međunarodnih konvencija i ugovora. To je rezultiralo tim da Bugarska ima veoma razuđen institucionalni okvir za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Ipak i 15 godina nakon početka reformi, organizovani kriminal i korupcija nastavljaju da budu dominantan politički, institucionalni i medijski diskurs u Bugarskoj.

⁶ BND – Bugarski Levi (moneta).

Izvor: Fighting organized crime as a security threat: the lessons learnt from case of Bulgaria, Katerina Gacjenska, Birmingham City University, UK, Journal of Regional Security (2012).

⁷ Ibidem.

⁸ „Investigation of money laundering: an institutional approach“, Policy brief No.21, Centar za studije demokratije, februar 2010. godine.

1.2. Strateški okvir

Reforme institucionalnog sistema, posebno one koje su realizovane tokom mandata poslednje Vlade od 2010. godine do danas, nisu bile kozmetičkog karaktera, već su, naprotiv, rezultirale osnivanjem novih institucija posvećenih borbi protiv organizovanog kriminala. Uporedo sa osnivanjem novih tijela, bugarska Vlada uložila je napore u razvoj brojnih strateških dokumenta i akcionih planova kao dio sveobuhvatne reforme. U novembru 2009. godine usvojena je ključna **Integrisana strategija za prevenciju i odupiranje korupciji i organizovanom kriminalu**⁹ a 6 mjeseci kasnije i prateći **Akcioni plan**¹⁰. Strategija je predstavljala jedan od ključnih mehanizama za implementaciju indikatora iz okvira za **Mehanizam za saradnju i verifikaciju Evropske komisije**. Dakle, dve od ukupno šest mjerila (benchmarks) za praćenje napretka Bugarske nakon učlanjenja u EU, odnosila su se na korupciju (#5) i implementaciju i evaluaciju rezultata Strategije borbe protiv organizovanog kriminala (#6). Strategija obećava radikalnu redukciju organizovanog kriminala, efikasne istrage za krivična djela organizovanog kriminala i krivična gonjenja i konfiskaciju imovine stečene kriminalnim radnjama. Međutim, iako sveobuhvatan, Akcioni plan je naišao na poteškoće u sprovođenju. Jedan od razloga je bio to što krivično djelo „organizovanog kriminala“ nije postojalo u zakonodavstvu Bugarske već se referisalo na pojam „organizovane kriminalne grupe“. Iako je sa velikim zakašnjenjem krivično djelo uvedeno, kao odgovor na obavezu iz potpisane Konvencije Ujedinjenih nacija o transnacionalnom organizovanom kriminalu (2000.), nedovoljna definisanost pojma, i dalje ostavlja prostora za neujednačenu praksu i različita tumačenja od strane različitih organa za sprovođenje zakona.

1.3. Razvoj institucionalnog okvira

Ključna istražna tijela za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala u Bugarskoj su:

1. Glavni direktorat za borbu protiv organizovanog kriminala – u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova (CDCOC)¹¹,
2. Specijalizovano tijelo: Državna Agencija za nacionalnu bezbjednost (SANS)¹²,
3. Specijalni sud za organizovani kriminal i Specijalno tužilaštvo.

1.3.1. Policija

1.3.1.1. CDCOC

Još 1991. godine, pod okriljem Ministarstva unutrašnjih poslova formirano je specijalizovano tijelo za borbu protiv organizovanog kriminala, današnji **CDCOC odnosno Glavni direktorat za borbu protiv organizovanog kriminala**. Tokom godina ovo tijelo je pretrpjelo brojne transformacije i funkcionisalo pod različitim imenima i sve do kraja 2007. bilo nosilac svih aktivnosti u ovoj oblasti. Tada je osnovana Državna Agencija za nacionalnu bezbjednost (u daljem tekstu: SANS), koja u tom trenutku preuzima pri-

⁹ Dostupna na engleskom jeziku: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Working-Groups/workinggroup4/2012-August-27-29/Responses_NVs_2012/20120419_Bulgaria_English_5.pdf

¹⁰ Usvojen 17. marta 2010. godine.

¹¹ Chief Directorate „Combating organized crime“ (CDCOC)

¹² State Agency for National Security (SANS)

mat, međutim ne zadugo, jer je već 2009. godine Vlada inicirala novu reformu kojom se Glavnom direktoratu za borbu protiv organizovanog kriminala (u daljem tekstu: CDCOC) vraćaju ovlašćenja. Naime, SANS je osnovana kao novi instrument za borbu protiv visoko-profilne korupcije i organizovanog kriminala, ali je visok socijalni status, favorizovanje i nagrađivanje zaposlenih u SANS-u obeshrabrilo policijske službenike iz CDCOC i vodilo nezdravoj konkurenciji između dvije institucije, nedovoljnoj razmjeni informacija i naškodilo profesionalnoj saradnji između njih. Sve navedeno je u potpunosti blokiralo mogućnosti za postizanje rezultata¹³.

Reforma koja je uslijedila obuhvatila je transformaciju oba organa. Najpre su eliminisana poklapanja u nadležnostima, tj. mandat SANS nije više uključivao borbu protiv najozbiljnijih oblika ogranizovanog kriminala u vidu istražnih ovlašćenja koja su vraćena u cjelini u nadležnost CDCOC. Danas je CDCOC nacionalni organ u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, specijalizovan za operacije i istrage lokalnih i međunarodnih kriminalnih grupa, samostalno ili u saradnji sa ostalim organima, za krivična djela i aktivnosti u vezi sa sledećim oblastima:

- imovinom, carinskim režimom, monetom, kreditiranjem, finansijskim, poreskim i sistemom socijalnog osiguranja;
- terorističkim aktivnostima;
- visoko-profilnom korupcijom;
- aktivnostima kriminalnih organizacija ili grupa koje ostvaruju profit upotrebom sile ili izazivajući strah;
- ilegalnom trgovinom ljudima;
- ilegalnom trgovinom biljkama koje sadrže opojne supstance, opojnim drogama, prekursora i njihovih analoga;
- ilegalnom trgovinom eksploziva, vatrenog oružja, hemijskog, biološkog ili nuklearnog, oružja ili municije, nuklearnih materijala, nuklearnih uređaja, ili drugih izvora jonizacije, toksičnih i hemijskih supstanci i njihovih prekursora, bioloških agenasa i toksina, kao i akciznih proizvoda i dobara i tehnologija sa mogućom dvostrukom namjenom;
- kompjuterskim (sajber) kriminalom;
- intelektualnom svojinom;
- organizacijom i učestvovanjem u kockanju.

Ostale funkcije CDCOC uključuju analitičke, prognostičke, metodološke aktivnosti, koordinaciju i razmjenu informacija sa ostalim organima. CDCOC ima status nezavisne strukture pod direktnom subordinacijom Ministarstva unutrašnjih poslova.

Izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima usvojenim u oktobru 2010. godine uvedena je strukturna reforma kojom je integrisan Direktorat kriminalističke policije sa CDCOC, kojim se uspjela obezbijediti intenzivnija saradnja između istražitelja i policijskih službenika i spajanje operativnih i istražnih policijskih poslova. U tom periodu je i značajno povećan broj službenika oba direktorata: broj zaposlenih u CDCOC sa 330 na 960, dok je broj zaposlenih u Direktoratu kriminalističke policije povećan sa 650 na 1200¹⁴. Zahvaljujući tome, značajno je smanjen broj slučajeva koje je tužilaštvo "vratilo" policiji, redukovana je dužina trajanja istraga, i unapređen ukupan kvalitet dokaza. Osim toga, broj zastarjelih slučajeva je značajno smanjen (4200 u 2010. godini, u odnosu na 1068 u 2011.).

Godišnji izvještaj o radu CDCOC za 2010. godinu, dat je podatak da je CDCOC „razbio“

¹³ Riskmonitor, Policy odgovori na organizovani kriminal na Balkanu, poglavlje: Institucionalni odgovor na organizovani kriminal u Bugarskoj, Rada Smedovska Toneva, 2011.

¹⁴ 20.7.2011. Technical update, Report from the commission to the european parliament and the council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism.

66 velikih kriminalnih grupa. Prema istom izvještaju, to je skoro polovina od ukupnog broja organizovanih kriminalnih grupa u Bugarskoj, trenutno procijenjenih na ukupno 140. Ukupan broj procesuiranih kriminalaca je bio 605, iako je Anti-mafija-jedinica istraživala 838 lica. Ipak, na kraju je samo 27 završilo u zatvoru¹⁵.

Reforme Ministarstva unutrašnjih poslova u dijelu unapređenja efikasnosti u borbi protiv korupcije započete su aktivnostima na izgradnji kapaciteta za prevenciju, detekciju, primjenu posebnih istražnih radnji i ostalih istražnih radnji za rasvijetljenje krivičnih djela korupcije i formiranjem 3 specijalizovana direktorata¹⁶. Ipak, Evropska komisija je ukazivala na nedostatak pro-aktivne istražne metodologije u kompleksnim slučajevima korupcije ovih direktorata, i na propuste u definisanju opsega istraga kao i nedovoljnom kvalitetu finansijskih istraga.

1.3.2. SANS

Osnivanjem SANS-a pod njeno okrilje stavljene su dotadašnja Nacionalna Bezbjednosna Služba, vojna-kontraobavještajna i finansijska obavještajna služba. Od samog početka suočena je sa brojnim problemima: nedostatak nacionalne strategije bezbjednosti učinio je nejasnom stratešku ulogu SANS, njenu misiju, i otežavao razvoj njenih operativnih ovlašćenja i saradnju sa ostalim organima. Njeno inicijalno ustrojstvo bila je hibridna struktura koja je obuhvatila obavještajne poslove, istrage i policijska ovlašćenja. Glavno sporno pitanje u vezi sa njenim ovlašćenjima odnosilo se na istražna ovlašćenja koja su narušavala prirodu obavještajnih poslova i osnovnu ulogu SANS, kao i dupliranje nadležnosti sa CDCOC. Amandmanima na Zakon o SANS¹⁷ ovi problemi su riješeni, a takođe su joj oduzeta ovlašćenja vođenja operacija koje uključuju agente na tajnom zadatku, tajne operacije i kontrolisanu pošiljku. Broj njenih ovlašćenja je umanjen i redefinisano u skladu sa novom ulogom i profilom „klasične“ obavještajne službe fokusirane na „kontraobavještajne poslove, analitičku obradu informacija, i prognostičke aktivnosti“ kao i neutralizaciju rizika i prijetnji po demokratske procese i ustavni poredak¹⁸. Internom reformom unutar SANS sprovedenom u istom periodu redukovane su komplikovane birokratske procedure koje su menadžmentu agencije dale određeni nivo fleksibilnosti. Imajući u vidu da organizovani kriminal ipak ima uticaj na stanje nacionalne bezbjednosti, SANS je zadržala dio svoje nadležnosti u oblasti organizovanog kriminala, ali samo za potrebe izvršne vlasti, a ne istražnih organa. To joj dozvoljava da proširi svoju ekspertizu i svoju bazu sa prikupljenim informacijama o nacionalnoj bezbjednosti (na primjer informacijama o tome koje kriminalne aktivnosti predstavljaju opasnost za bezbjednost, kako resursi treba da budu raspodijeljeni, koja krivična djela najviše narušavaju bezbjednost zemlje, projekcije budućih trendova, itd.)

Finansijski obavještajni direktorat (FID) u okviru SANS prikuplja, analizira, istražuje, i otkriva finansijske obavještajne podatke pod uslovima i procedurama Zakona o mjerama protiv pranja novca, i Zakona protiv finansiranja terorizma. U ovoj oblasti su postignuti skromni rezultati zbog nedostatka specijalizacije i ekspertize¹⁹.

¹⁵ Riskmonitor

¹⁶ *Implementation Review Group, Executive Summary Bulgaria, Overall findings, 11. october 2011*

¹⁷ Jesen, 2009.

¹⁸ Zakon o SANS, State Gazette, issue 109/20.12.2007.

¹⁹ 18.7.2012. Tehnički izvještaj, Prateći dokument Izvještaja Komisije prema Evropskom parlamentu i Savjetu o progresu Bugarske u okviru Mehanizma za Saradnju i Verifikaciju, str. 36.

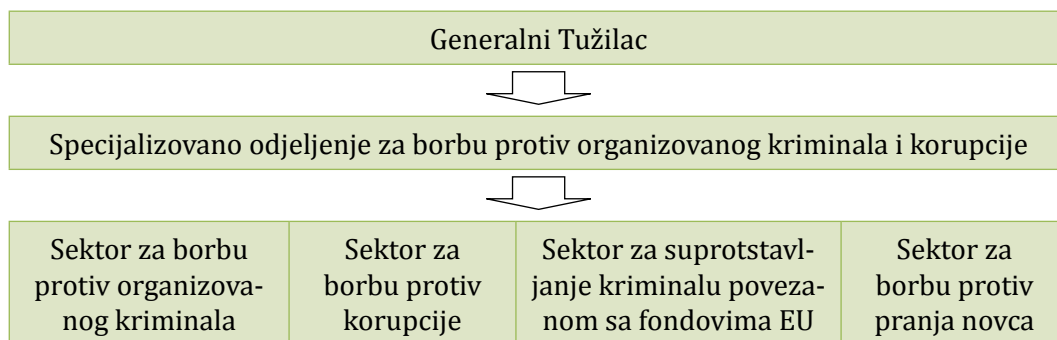
1.3.3. Tužilaštvo

Posebnim dekretom Generalnog Tužioca, 2008. godine je kreiran poseban sektor u okviru Vrhovnog Kasacionog Tužilaštva, pod nazivom **Specijalno odjeljenje za borbu protiv organizovanog kriminala**. Odjeljenje je inicijalno brojalo 8 tužilaca. Mandat ovog sektora obuhvatao je nadzornu i lidersku funkciju nad istražnim organima, kako bi se osigurala zakonitost prekrivičnih istraga i radnji u slučajevima krivičnih djela počinjenih od strane organizovanih kriminalnih grupa van zemlje i u zemlji, i odgovarao je direktno Generalnom tužiocu. Tokom reformskog procesa koji je uslijedio, Generalni tužilac je osnovao službu za kriminološka istraživanja i omogućio svim tužilaštvima pristup registru specijalnih istražnih sredstava. On takođe učestvuje u stvaranju mreže specijalnih tužilaca za ekonomski i finansijski kriminal i u razvoju metodoloških instrukcija za istrage kompleksnih slučajeva iz ove oblasti, u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i Nacionalnom Poreskom Agencijom. Takve specijalizovane mreže tužilaca planirane su i za druga teško dokaziva krivična djela, kao što su korupcija, poreske zloupotrebe, sajber kriminal.

Takođe je potpisano više Sporazuma o saradnju između Tužilaštva i ostalih administrativnih tijela kako bi se osnažila saradnja i razmjena informacija, među kojima je jedan od značajnijih onaj čije su potpisnice: Tužilaštvo, Komisija za identifikovanje i oduzimanje imovine stečene kriminalnim aktivnostima (CEPACA), Carinska Služba, i PFIA – Javna finansijsko inspekcijska agencija.

Analiza Tužilaštva o potrebi daljih strukturnih reformi, koja je predstavljena u februaru 2012. godine, ukazala je na potrebu dalje specijalizacije i metodoloških vodiča za tretiranje slabosti u radu tužilaštva, i kreiranja posebnih struktura za borbu protiv prekograničnog kriminala.

Struktura sektora specijalizovanog odjeljenja za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije



U oblasti borbe protiv korupcije postignuti su određeni rezultati, međutim i dalje nedovoljni u dijelu visokoprofilne korupcije. U tabeli ispod su prikazani pokrenuti prekrivični postupci iz godine u godinu za sva krivična djela korupcije. Veoma mali broj njih završen je osuđujućom pravosnažnom odlukom.

2007	2008	2009	2010	2011
512	490	595	684	522

Zajednički istražni timovi

Sporazum između Generalnog Tužioca, Ministra unutrašnjih poslova, i direktora SANS o osnivanju specijalizovane međusektorske jedinice za istrage krivičnih djela počinjenih od strane organizovanih kriminalnih grupa je potpisan 2009. godine. Članovi timova su tužioci Tužilaštva Grada Sofije, detektivi, policijski istražitelji, operativci i agenti SANS. Zajednički istražni timovi formirani su i pri 3 okružne tužilačke kancelarije tokom 2010. godine. Svaki član tima je logistički podržan od strane svog odjeljenja tj. matične institucije, i može zadržati svoju poziciju u svom organu dok je na zadatku. Timovi su stalni i svaki član tima je izabran od strane rukovodilaca specijalizovanih jedinica. Svakom timu je dodijeljen tužilac iz tužilačkog sektora za borbu protiv organizovanog kriminala čiji je zadatak da obezbijedi metodošku pomoć i da osigura saradnju između tužilačkih kancelarija u zemlji. Iako su timovi stalni, njihovi članovi se mijenjaju u zavisnosti od prirode istrage. Međutim, Evropska komisija je u svom izvještaju ukazala na to da nema jasnih kriterijuma po kom principu se slučajevi dodjeljuju timovima²⁰. Tek pod okriljem ovih zajedničkih timova, unaprijeđena je u određenoj mjeri saradnja i razmjena informacija između Ministarstva unutrašnjih poslova i SANS pod liderstvom tužilaštva.

Rezultati zajedničkih istražnih timova do marta 2011. godine bili su 6 sudskih odluka, od kojih su 4 postignute kroz sporazumom o priznanju krivice, optužnice su podnijete u 15 slučajeva, a predistražni postupak se vodio u 21 slučaju²¹.

Izazovi na koje su izvještaji EK u kontinuitetu upućivali u odnosu na rad zajedničkih istražnih timova odnosili su se na propuste u prikupljanju dokaznog materijala, u sistemu zaštite svjedoka i nepouzdanosti svjedoka na čijim se svjedočenjima često zasnivao cijeli slučaj, nedovoljno kvalitetnim istražnim strategijama i finansijskim istragama i nedovoljnoj saradnji i razmjeni informacija između državnih organa.

1.3.4. Specijalni sud i tužilaštvo za organizovani kriminal

Predlog amandmana na Zakon o sudskoj vlasti ušao je u proceduru 15. jula 2010. godine. Novim odredbama predviđeno je formiranje Specijalizovanog suda, Specijalizovanog apelacionog suda, Specijalizovanog tužilaštva, i Specijalizovanog Apelacionog tužilaštva²². Inicijativa za formiranje novog suda krenula je od vladajuće većine u parlamentu, i bila je javni odgovor na preporuke koje je dala Evropska komisija u svom godišnjem Izvještaju o napretku Bugarske a koje su proizašle iz zaključka o potrebi reforme pretkrivičnih/ istražnih postupaka i formiranja visoko-specijalizovanih struktura za ove aktivnosti. Akcenat preporuke bio je na osiguranju nezavisnosti i efikasnosti novih struktura, na obezbjeđivanju adekvatnih sredstava, okupljanju profesionalnog osoblja, i preciznom definisanju nadležnosti²³.

Predlog za formiranje Specijalizovanog suda za organizovani kriminal bilo je predmet opsežnih debati u Bugarskoj. Prije svega zato što to nije uobičajena praksa u svijetu²⁴, budući da se specijalizovani sudovi formiraju samo u izuzetnim okolnostima. Neuobičajeno je bilo i to da je ovako važnu reformu pokrenulo i podržalo Ministarstvo unutrašnjih poslova, a ne Ministarstvo pravde, upućujući ozbiljne kritike na račun pravosudnog

²⁰ 20.7.2010. Report from the commission to the european parliament and the council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism.

²¹ 20.7.2011. Tecnical update, Report from the commission to the european parliament and the council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism.

²² Amandmanima na Zakon o sudskoj vlasti (član 100a – 100e), i amandmanima na Zakonik o krivičnom postupku.

²³ 20.7.2011. Report from the commission to the european parliament and the council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism

²⁴ Argument onih koji nisu podržavali ideju o Specijalizovanom sudu.

sistema. Oспоравanje ovakvih reformi je nastavljeno tim da su amandmani na Zakon o sudskoj vlasti i amandmani na Zakonik o krivičnom postupku predati Ustavnom sudu na ocjenu ustavnosti koji je u konačnoj odluci i poništio dio zakonskih odredbi²⁵.

Amandmani su usvojeni u Parlamentu u decembru 2010. i januaru 2011. godine. Njima je predviđeno da se Specijalni sud bavi: krivičnim djelima počinjenim nad ljudima, prekršajima nad pravima građana, finansijskim i ekonomskim krivičnim djelima, imovinskim deliktima, zloupotrebama poreskog i socijalnog sistema, itd, drugim riječima, različitim slučajevima za koje postoje ozbiljne sumnje da su počinjeni ili osmišljeni od strane organizovanih kriminalnih grupa. Početna namjera je bila da Sud bude nadležan za djela korupcije, međutim, taj predlog je isključen iz amandmana, a zadržana su samo krivična djela korupcije koja su počinile organizovane kriminalne grupe. U slučajevima kada je više optužbi podnijeto protiv jednog lica, ovaj Sud će ih tretirati sve, čak iako neke ne potpadaju pod nadležnost Suda. Inicijalni predlog izmjena i dopuna Zakona predviđao je da nadležnost ovog Suda u slučajevima procesuiranja poslanika nacionalnog parlamenta i vladinih funkcionera, međutim, ni ovaj predlog nije usvojen.

Specijalno tužilaštvo

Zbog tehničkih prepreka²⁶, Specijalizovani sud i tužilaštvo počeli su sa radom tek u januaru 2012. godine. Jedan od problema bio je izbor predsjednika suda. Na prvom javnom oglasu, javilo se samo jedno lice za koje se ispostavilo da ne ispunjava uslove konkursa.

Tužioce i sudije imenuje Vrhovni sudski savjet, a uslov je 10 godina radnog iskustva, od čega najmanje 5 u krivičnim predmetima u svojstvu sudije, tužioca ili istražitelja.

Dvadeset sudija i 17 tužilaca radi u novoformiranim specijalizovanim tijelima, a posebno odjeljenje od trideset policajaca sa centralnog nivoa i 206 istražnih policajaca iz cijele zemlje je određeno da podrži istrage specijalizovanog tužilaštva za organizovani kriminal. Unutrašnju strukturu Specijalnog tužilaštva čini i 30 činovnika i administrativni menadžer. Uticaj ovih struktura na brzom rukovođenju teških krivičnih slučajeva ostaje da se procjeni. Do kraja 2012. godine, Specijalno tužilaštvo je radilo na 391 novom slučaju. Tokom tog perioda, 369 ili 93,5% slučajeva je riješeno. Do sada je Sud presudio u 64 slučaja, sa osuđujućom odlukom protiv 48 lica. Većina ovih presuda je donosena kroz sporazum o priznanju krivice²⁷.

Oba specijalna tužilaštva (redovno i apelaciono) su dio unitarnog i centralizovanog sistema Generalnog tužilaštva i formalno pod okriljem Generalnog tužioca.

Interna organizacija



Legenda:

- Rukovodilac tužilaštva
- tehnički asistenti
- zamjenik rukovodioca
- Odjeljenje za kriminal
- 14 tužilaca
- Odjeljenje za privredni kriminal
- Odjeljenje za istrage

⁹ Източник: Доклад за дейността на Специализираната прокуратура за 2012 г.

²⁵ Odluka br. 10 od 15. novembra 2011. godine.

²⁶ Adaptacija zajedničke zgrade za specijalni sud i tužilaštvo.

²⁷ 18. 7. 2012. godine

Specijalno tužilaštvo ima ekstrateritorijalne nadležnosti, što znači da može da proce-
suiru slučajeve krivičnih djela počinjenih i izvan Bugarske. Međutim, iako specijalno
tužilaštvo nema posebna ili veća ovlašćenja u odnosu na redovno tužilaštvo, posebni
obavještajni resursi koju su dati u zakonodavstvu su doprinijeli efikasnijim istragama.
Operativne metode koje su na raspolaganju istražiteljima uređene su Krivičnim Zakoni-
kom i Zakonom o specijalnim istražnim tehnikama i one su: monitoring, presretanje
komunikacije, lociranje, penetracija u organizovane kriminalne grupe, provjera kore-
spodencije i internet saobraćaja i sadržine komunikacije, kontrolisana pošiljka, provjera
bankovnih transakcija, itd. U prvoj godini rada, svi zahtjevi tužilaca (100%) prema sudu
da odobri pritvor i primjenu posebnih tehnika, bili su odobreni²⁸.

Organizacija i aktivnosti Specijalnog tužilaštva vođeni su sledećim principima: a)
zakonitost aktivnosti, poštovanje prava građana i proštovanja procedura krivičnog
postupka, b) specijalizacija rada tužilaca – kreiranjem dva odjeljenja „za kriminal“ i za
„ekonomiju“, c) timski rad – tim koji okuplja tužioce, istražitelje, policijske operative,
itd., koji zajedno nastavljaju do rade do finalne odluke suda u predmetu, d) stalna i
tijesna saradnja sa policijom i SANS. Zahvaljujući tome, u prvoj godini rada, mali broj
predmeta je „vraćen“ od strane suda – 10,86%²⁹.

Glavne aktivnosti specijalnog tužilaštva u 2012. godini p rad na predmetima, posebno
istražne aktivnosti u pretkrivičnim postupcima, a takođe i rad u vezi sa izvršenjem
kazni, i međunarodna pravna saradnja.

1.3.5. Baze

Na osnovu potpisanog sporazuma u avgustu 2009. godine, Carinska Služba i Nacionalna
Poreska Agencija su omogućile jedna drugoj pristup registrima, bazama i informativnim
sistemima³⁰. Formiranje uniformnog informacionog sistema za borbu protiv organi-
zovanog kriminala koji će povezati baze podataka Ministarstva unutrašnjih poslova,
tužilaštva i sudova je u toku i očekuje se da bude operativan tokom 2013. godine.

1.3.6. Nova Agencija za borbu protiv korupcije?

U poslednjem Izvještaju o napretku Bugarske u okviru Mehanizma za saradnju i
verifikaciju iz 2012. godine, sugerise se da Bugarskoj nedostaje nezavisna institucija
u oblasti anti-korupcije sa nadležnošću i da predlaže i pokreće aktivnosti, budući da
su osim Nacionalne revizorske institucije svi organi pod subordinacijom izvršne vlasti.
Navodi se da to ograničava slobodu akcije i intervencije, kao i proaktivan pristup organa
u vršenju nezavisnog monitoringa. Kao rezultat toga, mnoge administrativne aktivnosti
u oblasti borbe protiv korupcije imaju tendenciju da budu reaktivne, i imaju fokus na
formalnom poštovanju procedure. U izvještaju se takođe sugerise nezavisna evaluacija
uticaja Bugarske nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog krimi-
nala, i priprema nove Strategije sa jasnijim indikatorima postignuća³¹.

²⁸ Izvještaj o radu Specijalnog tužilaštva, str. 5.

²⁹ Izvještaj o radu Specijalnog tužilaštva, str. 5.

³⁰ 20.7.2010. Report from the commission to the European Parliament and the Council on Progress in
Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism.

³¹ 18.7.2012. Izvještaj Komisije Evropskom parlamentu i Savjetu o napretku Bugarske u okviru Meha-
nizma za saradnju i verifikaciju.

Zaključci

Institucionalni okvir za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala u Bugarskoj još uvijek nije zaokružen i očekuju se dalje reforme, ali i pravi rezultati aktuelnih reformi, prije svega rada specijalnog tužilaštva i specijalnog suda. Jedan od izazova ostaje da zakonske reforme budu praćene i administrativnim reformama koje bi obezbijedile bolju koordinaciju među novoformiranim institucijama i odjeljenjima unutar tih institucija.

Ključni element za efikasnu borbu protiv korupcije će biti pronaći rješenja za tretiranje velikih zastoja u istragama i kažnjenja u prekrivičnim i sudskim postupcima, što je u nekim slučajevima posljedica fragmentacije istrage između više različitih tijela.

Neki od problema sa kojima su se institucije suočavale, a što se može navesti kao korisno iskustvo za Crnu Goru je i problem podjele između „običnog“ i „organizovanog“ kriminala što je često vještačka podjela koja usporava rad na predmetima i blokira sistem, a zatim i podjela nadležnosti između lokalnog-centralnog i regionalnog nivoa. Kada je u pitanju borba protiv organizovanog kriminala, pitanja koja su bila najspornija u godinama reformskih procesa bila su u vezi sa konfiskacijom imovine i unapređenja sistema zaštite svjedoka.

Jedna od najnovijih preporuka Evropske komisije Bugarskoj je da je za borbu protiv organizovanog kriminala neophodno napraviti integrisani model koji će uključiti i ekonomske mjere za održivu politiku prevencije organizovanog kriminala a ne samo represivni segment.

Izvori i literatura:

- Integrisana strategija za prevenciju i odupiranje korupciji i organizovanom kriminalu i prateći Akcioni plan
- Tehnički izvještaji Evropske komisije za Bugarsku u okviru Mehanizma za saradnju i verifikaciju
- “Borba protiv organizovanog kriminala kao bezbjednosne prijetnje: lakcije naučene iz iskustva Bugarske” - Katerina Gacjevska, Brimingham City Univerzitet, Žurnal za regionalnu bezbjednost, 2012
- “Istrage pranja novca: institucionalni pristup” Policy brif broj 21, Centar za studije demokratije, februar 2010. godine
- Policy odgovori na organizovani kriminal na Balkanu, poglavlje Institucionalni odgovor na organizovani kriminal u Bugarskoj, Rada Smedovska Toneva, 2011. godine, Riskmonitor.
- Implementation Rewiew Group, Executive Summary Bulgaria, Overall findings, 11. oktobar 2011.
- Zakon o SANS
- Zakonik o krivičnom postupku
- Zakon o sudskoj vlasti
- Izvještaj o radu Specijalnog tužilaštva

Internet stranice:

- Tužilaštvo: http://www.prb.bg/main/en/pages/Structure_and_Organization/
- Insitucije (stranica na engleskom): http://www.vks.bg/english/vksen_p12.htm
- Zakonodavstvo: http://www.vks.bg/english/vksen_p04.htm

I Litvanija

Suočena sa brojnim problemima u oblastima korupcije i organizovanog kriminala koji su u značajnoj mjeri ograničavali reformske procese i ukupne napore zemlje u pravcu priključivanja strukturama NATO i Evropske unije, Litvanija je sredinom devedesetih godina prošlog vijeka počela uspostavljanje kompleksnog institucionalnog okvira koji bi se na efikasan način izborio sa ovim problemima u društvu. Litvanija bila centar organizovanog kriminala u sjeveroistočnoj Evropi, dok su njene institucije bile nedovoljno jake da odgovore na ove izazove. Samo tokom 1995. godine stopa ubistava u ovoj zemlji je iznosila 13.51 na 100 000 stanovnika, u odnosu na npr. 2.21 u Poljskoj.³²

U pravcu jačanja institucionalnog mehanizma, najprije je 1993. godine u okviru Državnog tužilaštva osnovano posebno tijelo za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, koje je u martu 2001. godine institucionalizovano u Odsjek za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Dvije godine kasnije (1995.) izvršena je reorganizacija sudova. Potom je Vlada 1997. godine u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova uspostavila specijalizovanu jedinicu za borbu protiv korupcije koja je 2001. godine transformisana u jednu od prvih multi-funkcionalnih antikorupcijskih agencija u Evropi. Zakonski okvir, u prvom redu Krivični zakonik i Zakonik o krivičnom postupku, pretrpjeli su značajne i brojne izmjene do usvajanja novih zakona 2000. i 2003. godine.

Insitucionalni okvir za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala

2.1. Organizacija i način rada Državnog tužilaštva

Na čelu Tužilaštva je državni tužilac koji je odgovoran predsjedniku države i parlamentu (*Seimas*). Parlament vrši kontrolu (parlamentarnu) u odnosu na rad Tužilaštva. Pored kancelarije državnog tužioca, struktura Tužilaštva obuhvata 5 regionalnih kancelarija³³ i 51 okružnu jedinicu koje imaju teritorijalne nadležnosti u skladu sa nadležnostima okružnih sudova.

Nadležnosti i rad Tužilaštva uređeni su članom 118 Ustava Republike Litvanije i Zakonom o državnom tužilaštvu.³⁴ U skladu sa odredbama Ustava i Zakona, Tužilaštvo: i) organizuje i vodi prekrivične istrage; ii) sprovodi prekrivične istrage; iii) kontroliše aktivnosti službenika koji sprovode prekrivične istrage u krivičnim stvarima; iv) krivično goni u ime države; v) nadgleda dostavljanje presuda; vi) koordinira akcije tijela za prekrivični postupak tokom istrage krivičnih djela; vii) brani javni interes; viii) učestvuje u izradi i implementaciji nacionalnih i međunarodnih programa za prevenciju kriminala; ix) učestvuje u zakonodavnom procesu; x) ispunjava ostale funkcije propisane zakonom.³⁵

³² Balancing responsibilities: Evolution of the Lithuania's anti-corruption agency 1997-2007, Princeton University, 2012, str. 2

³³ Vilnius, Kaunas, Klaipėda, Šiauliai i Penevežis

³⁴ Vidjeti: Zakon o javnom tužilaštvu - Law on the Public prosecutor's office, 13 October 1994, No-1-599, Vilnius, New version of the Law as of 1 May 2003, as last amended on 27 May 2010 – No XI-855.

³⁵ Član 2 Zakona o državnom tužilaštvu

Sprovođenje istraga dalje je uređeno Zakonikom o krivičnom postupku,³⁶ Krivičnim zakonikom³⁷ i Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija.³⁸ Do usvajanja novog, Zakonik o krivičnom postupku iz 1961. godine je mijenjan tri puta (1994., 1996. i 1997-1998.), a najznačajnije izmjene su se odnosile na: uvođenje četvorostepenog sudskog sistema, izmjenu žalbenog postupka, uvođenje odredbe o izručenju i uzajamnoj pomoći stranim državama, itd.

2.1.1. Odsjek za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala

Odluka o osnivanju Odjeljenja za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala u okviru Kancelarije državnog tužioca donešena je usvajanjem Rezolucije marta 1993. godine od strane Kolegijuma. Takođe, osnovana su i dva lokalna biroa (jedinice) za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala u Vilniusu i Kaunasu. Statut Odjeljenja usvojen je 21. juna iste godine. Uspostavljanje ovog odjeljenja u značajnoj mjeri je označilo i početak specijalizacije tužilaca u odnosu na vrstu kriminalnih radnji koje istražuju. Prvobitno, ovo Odjeljenje je imalo glavnog tužioca, zamjenika i 5 istražnih službenika, dok su u regionalnim biroima za organizovani kriminal i korupciju bili angažovani: glavni tužilac odjeljenja, zamjenik, 3 istražna službenika i jedan referent.³⁹

U martu 2001. godine odjeljenje je reorganizovano u Odsjek za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala u Kancelariji državnog tužioca (OCCI).⁴⁰ OCCI ima 5 regionalnih odjeljenja koja su integrisana u regionalne kancelarije tužilaštva.⁴¹

Odsjek raspolože sa četiri grupe ovlašćenja (nadzorna, istražna, inspeksijska i konsultativna) i sledećim nadležnostima:

- i) vodi prekrivičnu istragu u vezi sa krivičnim djelima korupcije i organizovanog kriminala, kao i drugih važnih slučajeva;
- ii) organizuje i usmjerava prekrivične istrage koje se sprovode od strane tijela specijalizovanih za istrage, kao što su: Odjeljenje za organizovani kriminal kriminalističke policije,⁴² Specijalna istražna agencija,⁴³ Odsjek za državnu bezbjednost.⁴⁴
- i) krivično goni sve slučajeve koji su bili istraživani pod okriljem ovog odjeljenja ili je istraga bila praćena od strane ovog odjeljenja u okviru svih sudskih instanci;
- ii) koordinira prekrivične istrage koje sprovode OCCI, Odjeljenje za organizovani kriminal kriminalističke policije i Specijalna istražna agencija.⁴⁵

Od 1995. godine tužioci za organizovani kriminal i korupciju imaju mogućnost da vode prekrivični postupak i krivično gone u ime države pred nadležnim sudom.⁴⁶

³⁶ Criminal Procedure Code, of March 14, 2002, Law No. IX-785 (Last amended on December 23, 2010, by Law No XI-1264)

³⁷ Law on the approval and entry into force of the Criminal code, 26 September 2000 No VIII-1968 (As last amended on 11 February 2010 – No XI-677)

³⁸ Law on Execution of Criminal Sanctions

³⁹ Anti-corruption Specialisation of Prosecutors in Selected European Countries, OECD, September 2011, Dio o Litvaniji pripremio Algimantas Kliunka, glavni tužilac za organizovani kriminal i korupciju u OCCI

⁴⁰ Department of Organized Crime and Corruption within the Prosecutor General's Office (OCCI)

⁴¹ Biroi – odjeljenja u okviru svih pet regionalnih kancelarija Tužilaštva su uspostavljeni 1995. godine.

⁴² Organized Crime Investigation Division of Criminal Police

⁴³ Uzimajući u obzir naziv institucije na litvanskom (Specialiąją tyrimų tarnybą) u daljem tekstu će biti korišćena skraćenica STT. Takođe, imajući u vidu engleski prevod imena ove institucije (The Special Investigation Service), u ovoj analizi se koristi naziv Specijalna istražna agencija jer ovo nezavisno tijelo po strukturi i funkcionisanju najbliže obliku uređenja i nadležnostima agencija.

⁴⁴ State Security Department

⁴⁵ Vidjeti: <http://www.prokuraturos.lt/Organizedcrimecorruption/tabid/380/Default.aspx>

⁴⁶ Anti-corruption Specialisation of Prosecutors in Selected European Countries, OECD, September 2011, p. 40

OCCI i regionalna odjeljenja (DOCCI) sakupljaju i analiziraju informacije o organizovanom kriminalu, posebnim kriminalnim grupama, krivičnim djelima koja su organizovana od strane ovih grupa. Takođe, ove jedinice doprinose pripremi i sprovođenju programa protiv organizovanog kriminala i korupcije učestvujući u zakonodavnom procesu, pripremajući nacрте legislative, komentare i sugestije.

Organizaciona struktura Odsjeka za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala predviđa glavnog tužioca za organizovani kriminal i borbu protiv korupcije, 2 zamjenika, 17 tužilaza, 5 asistenata glavnog tužioca i 8 eksperata.⁴⁷

Tijela sa ovlašćenjima u pretkrivičnim istragama koja se odnose na oblasti organizovanog kriminala i korupcije a u sklopu sprovođenja pravnih akata iz sopstvene nadležnosti su: policija, Državna granična policija,⁴⁸ Specijalna istražna agencija, Vojna policija, Istražna služba za finansijski kriminal⁴⁹ Litvanska carinska služba⁵⁰ i Odjeljenje za zaštitu od požara i vanredne situacije.⁵¹

Nakon početka pretkrivičnih istraga, tužilac vrši radnje samostalno ili usmjerava navedene institucije da ih izvrše (u ovom slučaju tužilac je obavezan da nadgleda istražne aktivnosti institucija). Tužilac obezbjeđuje uputstva za ove institucije, opoziva nezakonite ili neosnovane odluke donešene od strane ovih tijela. Isključivo tužilac donosi odluku o sledećim pitanjima: spajanje i razdvajanje istraga; prekid postupka; prekid postupka zbog pisanja optužnice. Takođe, samo tužilac može podnijeti zahtjev sudiji za sprovođenje mjera iz svoje nadležnosti.⁵²

Ukoliko navedene institucije otkriju slučaj sa elementima krivičnog djela moraju obavijestiti tužioca o tome. Nakon što dobije obavještenje, tužilac donosi odluku da:

- samostalno sprovede cjelokupnu ili dio istrage;
- instruiira instituciju koja je otkrila slučaj sa elementima krivičnog djela na koji način da sprovede istražne aktivnosti;
- da uputstva drugoj instituciji koja može vršiti istražni postupak.

Tužilac može formirati i tim službenika iz jedne ili više institucija koji će raditi na slučaju. Takođe, može tražiti od nadležnih institucija pisani izvještaj o toku istrage. Isključivo tužilac ima nadležnost da obustavi postupak i to najčešće u dogovoru sa nadležnim sudijom.⁵³

2.1.1.2. Institucije nadležne sa sprovođenjem pretkrivičnih istraga u borbi protiv korupcije

U odlučivanju o slučajevima koji će biti istraživani u okviru OCCI, tužioci se rukovode sledećim zakonskim «smjernicama», odnosno vrstama krivičnih djela i prekršaja koji su navedeni u:

i) Krivičnom zakoniku

(Članovi 225-230) – krivična djela i prekršaji protiv javne službe i javnog interesa: podmićivanje;

⁴⁷ Ibid, p. 41

⁴⁸ State Border Guard

⁴⁹ Financial Crime Investigative Service

⁵⁰ Customs Department

⁵¹ Fire Protection and Emergency Department

⁵² Ragauskas Petras, «Structure, organization and functions of the investigating authorities in Lithuania and their relations with the prosecution in the framework of Criminal Investigation», u «Judicial reform: the Prosecution office and investigation authorities in the context of EU membership», CSD, 2005, p. 121.

⁵³ Ibid, 122-123.

podmićivanje posrednika; zloupotreba službenog položaja; nezakonit upis prava; interpretacija pojmova.

- i) Zakonu o Specijalnoj istražnoj agenciji
- ii) Zakonu o prevenciji korupcije
- iii) Međunarodnim konvencijama⁵⁴

2.1.1.2.1. Specijalna istražna agencija⁵⁵

STT je uspostavljen 1997. godine u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, sa preventivnom i nadzornom ulogom u odnosu na korupciju u javnom sektoru. Zakon o STT je usvojen 2000. godine. Član 2 ovog Zakona precizira da je njime uspostavljena državna agencija za sprovođenje zakona koja funkcionira na statutarnoj osnovi, i koja otkriva i istražuje krivična djela koja se odnose na korupciju, razvija i implementira mjere za prevenciju korupcije. Pomenuti član Zakona o STT daje ovom tijelu izvornu, ali ne i isključujuću nadležnost u odnosu otkrivanje i istragu korupcijskih kaznenih djela, uključujući i zloupotrebu vlasti, pronevjeru imovine, i dr.

STT je osmišljena kao antikorupcijsko tijelo sa zadatkom da:

- otkrije, istraži i spriječi koruptivne radnje;
- obezbijedi edukaciju u oblasti korupcije;
- osigura koordinaciju anti-korupcijskih mjera između državnih tijela kao i između civilnog i privatnog sektora;

koordinira antikorupcijske strategije na nacionalnom i lokalnom nivou.

Zajedno sa Vladom, STT sprovodi nacionalni program za borbu protiv korupcije. O budžetu ove institucije se pregovara odvojeno od ostalih vladinih institucija i ne može biti modifikovan podzakonskim aktom.⁵⁶

STT se uglavnom karakteriše kao tijelo za sprovođenje zakona. Zakon o STT, Zakon o operativnim aktivnostima i Zakonik o krivičnom postupku daju STT širok spektar istražnih ovlašćenja. To uključuje pristup finansijskim podacima i mogućnost posebnih istražnih radnji, kao što su presretanje telekomunikacija, posmatranje, itd.

Prema članu 17 Zakona o STT istraga protiv službenika ove institucije može biti inicirana od strane državnog tužioca ili njegovog zamjenika, kako bi svoju funkciju mogao što efikasnije obavljati, službenik STT ne može biti uhapšen od strane redovne policije, lični podaci službenika su državna tajna. STT je odgovoran predsjedniku i parlamentu i prezentuje im polugodišnje i godišnje izvještaje o radu. STT ne podnosi izvještaje o radu Vladi. Operativno, STT je pod nadzorom OCCI i istrage koje sprovodi nadgleda ovo tijelo.

STT ima 235 službenika, od kojih 146 sprovodi pretkrivične postupke, 23 radi na prevenciji korupcije, 5 na poslovima edukacije i podizanja javne svijesti, 61 na administrativnim poslovima.⁵⁷

Nezavisni status STT je garantovan i procedurom imenovanja upravljačke strukture, kao i procedurama zapošljavanja, izborom službenika i procedurom njihovog otpuštanja. Direktor se imenuje na period od pet godina od strane predsjednika države i uz odobrenje predsjednika parlamenta, takođe može biti razriješen samo od strane predsjednika i uz saglasnost parlamenta.

⁵⁴ Anti-corruption Specialisation of Prosecutors in Selected European Countries, OECD, September 2011, p. 38.

⁵⁵ Specialised Anti-Corruption Institutions – Review of models, OECD, 2012

⁵⁶ Prije finansijske krize 2008. godine, budžet Agencije je iznosio 5,5 miliona dolara godišnje, što je 0,1 % ukupnih državnih troškova.

⁵⁷ Podaci zaključno sa 31. decembrom 2012. godine. Izvor: Special Investigation Service of the Republic of Lithuania Annual Report for 2012, p. 7

2.1.1.2.2. Ostala antikoruptionska tijela

Specijalizovane institucije koje, takođe, značajno pomenuti kada je u pitanju okvir za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala su: Etička komisija⁵⁸, skupštinski Odbor za borbu protiv korupcije,⁵⁹ Međusektorska komisija za koordinaciju borbe protiv korupcije⁶⁰

Glavni tužilac za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala je član Međusektorske komisije za koordinaciju borbe protiv organizovanog kriminala.

2.1.1.3. Institucije nadležne za sprovođenje istraga u oblasti organizovanog kriminala

2.1.1.3.1. Policija

Policija ima najšira ovlašćenja u pretkrivičnim istragama. Njene nadležnosti i način rada uređene su Zakonom o policiji iz 2000. godine.⁶¹

Litvanska policija je strukturno uspostavljena kroz sljedeće organizacione jedinice:

- Policijski direktorat u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova (*the Police Department*)

Osnovan 1918. godine kao dio Ministarstva unutrašnjih poslova. Upravljanje je odgovornost Generalnog policijskog komesara Republike Litvanije, koji se bira na period od 5 godina. Generalni policijski komesar je podređen ministru unutrašnjih poslova i odgovoran predsjedniku Litvanije. Osnovni zadaci Uprave su: zaštita ljudskih prava i sloboda; obezbjeđivanje javnog mira i bezbjednosti; obezbjeđivanje pomoći u hitnim slučajevima/opasnostima obezbjeđivanje pomoći žrtvama kriminala; itd.

- Teritorijalne jedinice (10)
- Institucija za profesionalnu obuku policije – Litvanska policijska škola
- Specijalizovane policijske jedinice
 - i) Litvanska anti-teroristička jedinica;
 - ii) Litvanska saobraćajna policija;
 - iii) Litvanski policijski forenzički centar;
 - iv) Litvanski kriminalistički policijski biro.

Litvanski kriminalistički policijski biro je specijalizovano policijsko tijelo koje je uspostavljeno na ne-teritorijalnoj osnovi. U sadašnjoj formaciji postoji od 1990. godine. Nadležnost ovog biroa uključuje koordiniranje istraga u oblasti organizovanog kriminala.

U nadležnosti ovog biroa je i sprečavanje i otkrivanje oblika organizovanog kriminala, sprovođenje aktivnosti koje se odnose na praćenje kriminalnih organizacija, organizovanih grupa i njihovih pripadnika, kao i koordiniranje istraga u ovim oblastima.

Kriminalistički biro sastoji se od nekoliko jedinica:

- Istražna jedinica za organizovani kriminal⁶²;
- Kriminalistička istražna jedinica - identifikuje i suzbija kriminalna djela⁶³;
- Jedinica za operativne aktivnosti – prikuplja, čuva i analizira informacije o počinjenim kriminalnim radnjama i sumnjivim osobama. Ova jedinica sprovodi i mjere tajnog nadzora, presretanja i sl.⁶⁴;

⁵⁸ The Chief Institutional Ethics Commission (CIEC)

⁵⁹ The Seimas Anti-corruption Commission (SACC)

⁶⁰ (Interdepartmental Commission for Coordinating the Fight against Corruption (ICCFC).

⁶¹ Vidjeti: Law on police activities, dostupno na: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4893>

⁶² Organized Crime Investigation Unit

⁶³ Crime Investigation Unit

⁶⁴ Operational Activity Unit

- Jedinica za zaštitu žrtava i svjedoka⁶⁵;
- Odbor za kontrolu korupcije⁶⁶;
- Međunarodna kancelarija za vezu⁶⁷;
- Odbor za analizu informacija⁶⁸.

2.1.1.3.2. Istražna služba za finansijski kriminal

Istražna služba za finansijski kriminal⁶⁹ je tijelo unutar Ministarstva unutrašnjih poslova koje ima nadležnost u otkrivanju krivičnih djela pranja novca, pronevjere PDV-a, nezakonitog korišćenja fondova EU, i sprovodi istražni postupak u ovim oblastima.

2.1.1.3.3. Vojna policija

Funkcioniše u okviru Nacionalnog sistema odbrane i direktno je odgovorna ministru odbrane (Chief of Defence). Osnovne nadležnosti Vojne policije uključuju i istragu i otkrivanje krivičnih djela.⁷⁰

2.1.1.3.4. Litvanska carinska služba

Litvanska carinska kontrola je organizovana u više jedinica. Litvanska carinska služba nalazi se u okviru Ministarstva finansija i ima sledeće jedinice:

- za prevenciju prekršaja⁷¹
- regionalne carinske službe⁷²
- unutrašnju istražnu službu⁷³
- kriminalističku službu⁷⁴ koja se sprovodi pretkrivične istrage u odnosu na krivična djela koja se tiču carine; operativne aktivnosti (nadzor, presretanja i sl).⁷⁵

2.1.1.4. Saradnja tužilaca i istražnih službenika

Istražne aktivnosti koje sprovode STT i policija kontrolisane su od strane Tužilaštva. Ključni problem u komunikaciji između tužilaca i istražnih službenika je taj što oblici saradnje nisu uvijek najefikasniji, dok saradnja kao takva između njih nije striktno definisana u ZKP-u.⁷⁶

Izmjene Zakonika o krivičnom postupku iz 2003. godine preciziraju da je državni tužilac odgovoran za nadzor svih krivičnih istraga, kao i posredovanje između istražnih službenika i sudija u pretkrivičnom postupku.

⁶⁵ Witness and Victims Protection Unit

⁶⁶ Corruption Control Board

⁶⁷ International Liaison Office

⁶⁸ Information Analysis Board

⁶⁹ Financial Crime Investigation Service

⁷⁰ Upor: http://kariuomene.kam.lt/en/structure_1469/military_police.html

⁷¹ Violation Prevention Divisions

⁷² Regional Customs Houses

⁷³ Internal investigation Service

⁷⁴ Customs Criminal Service

⁷⁵ Upor: <https://www.europol.europa.eu/content/memberpage/lithuania-777>

⁷⁶ Ažubalytė, R.; Zajančkauskienė, J. Baudžiamojo proceso teisė [Law of Criminal Procedure]. Vilnius: Mūsų Saulužė, 2006.

2.2. Sudovi

Ustav Republike Litvanije, usvojen 25. oktobra 1992. godine, uspostavio je osnovni sistem nadležnosti sudova, princip nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa. Sistem «četiri nivoa» tri sudske instance u Litvaniji postoji od 1995. godine. Sudsku mrežu čine *apylinke*, okružni, gradski regionalni, kao i Apelacioni i Vrhovni sud Litvanije.⁷⁷ U skladu sa ovom reorganizacijom sudova, i struktura Tužilaštva je izmijenjena u «troslojnu» - *apylinke*, okružne, regionalne kancelarije i jedinice i kancelarija državnog tužioca.

Zakon o sudovima⁷⁸ definiše proceduralna pitanja o radu sudova (pravo na sudsku zaštitu, pravo na besplatno tumačenje, službeni jezik, itd.) i nadležnost sudova.

Zakon o upravnom sporu je stupio na snagu 1. maja 1999. godine i predstavlja preduslov za uspostavljanje upravnih sudova. Odredbe ovog Zakona definišu uslove za pretrkivičnu istragu slučajeva u vezi sa kojima su podnijete žalbe.

2.3. Izazovi u radu i rezultati u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala

Osnivanje STT bilo je praćeno različitim predlozima koji su se odnosili na održivost i funkcionalnost ovog tijela, ali i formalnu nezavisnost i ovlašćenja. Upravo iz tih razloga prelazno rješenje je podrazumijevalo izgradnju kapaciteta i funkcionalne nezavisnosti STT pod okriljem Ministarstva unutrašnjih poslova (1997-2001), do usvajanja posebnog zakona i uspostavljanja nezavisne agencije za borbu protiv korupcije. Osnovni princip zapošljavanja podrazumijevao je angažovanje stručnog i mlađeg kadra koji nije imao značajnu ulogu u radu državnih institucija prije istupanja iz SSSR-a, uz obezbjeđivanje novčane satisfakcije koja je omogućavala njihovo trajnije uključivanje u rad ovog tijela.⁷⁹

Veliki broj policijskih službenika⁸⁰ predstavljao je dodatnu poteškoću u reformisanju institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

U početnoj fazi rada, STT je najviše sprovodila krivične istrage koje su uključivale i istrage organizovanog kriminala, a, posebno, slučajeve korupcije u radu administracije. Istrage su podrazumijevale tijesnu saradnju sa drugim institucijama i istražnim agencijama u oblasti organizovanog kriminala, ali i sa susjednim zemljama, posebno Poljskom i Rusijom. U daljim fazama rada fokus je pomjeren sa slučajeva organizovanog kriminala na institucionalne slučajeve korupcije.

Broj pretrkivičnih istraga STT povećavao se iz godine u godinu prije pristupanja EU. Opseg aktivnosti STT najbolje se može vidjeti na osnovu grafičkog prikaza sprovedenih istraga u periodu od 1998-2012. godine:

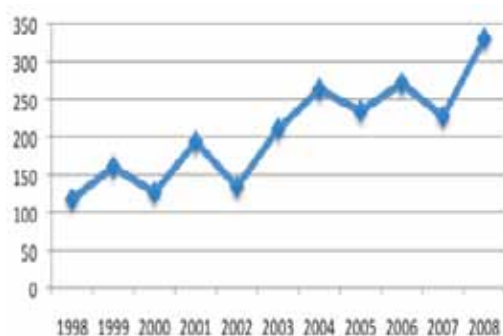
⁷⁷ Anti-corruption Specialisation of Prosecutors in Selected European Countries, OECD, September 2011

⁷⁸ Usvojen 1994. godine, a stupio je na snagu 1. januara 1995. godine. Zakonski okvir obuhvata i Zakon o administrativnim prekršajima, Zakon o Ustavnom sudu, (1993.), Zakon o advokaturi (1998.).

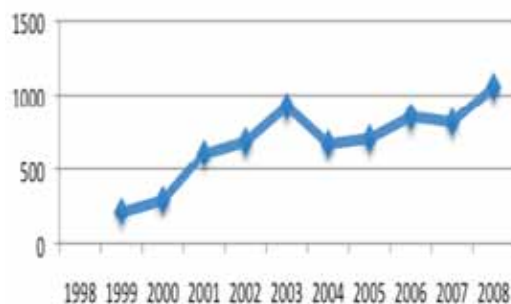
⁷⁹ Do 2000. godine, prosječna starost zaposlenih u STT iznosila je 33 godine uz mjesečnu platu od 1250 dolara. Princip većih mjesečnih primanja a u pravcu obezbjeđivanja većeg stepena nezavisnosti u radu i manje podložnosti koruptivnim radnjama kasnije je primjenjen i u slučaju sudija. Vidjeti: Balancing responsibilities: Evolution of the Lithuania's anti-corruption agency 1997-2007, str. 5. i 8.

⁸⁰ Taj broj je iznosio 14 000, 1998. godine

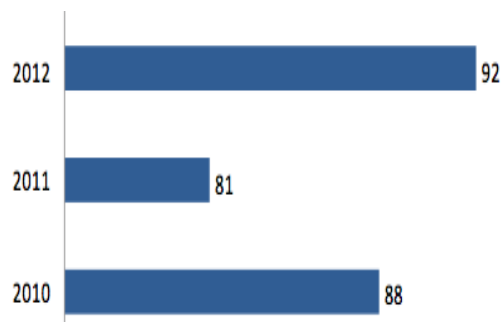
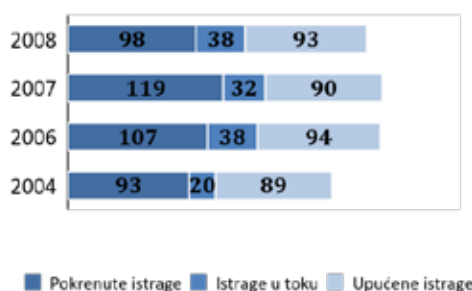
Sprovedene istrage STT (1998-2008)



Prijave upućene STT o postojanju sumnje u koruptivne radnje⁸¹



Aktivnosti STT u prekrivičnim istragama (2004-Broj otvorenih istraga od strane STT po godinama 2010-2012.⁸²



Najznačajniji problemi u zemlji kada je u pitanju organizovani kriminal odnosili su se na transnacionalne organizovane kriminalne grupe, gdje su najprisutnije krivične radnje obuhvatale trgovinu ilegalnim oružjem i ljudima, kao i krijumčarenje robe za Zapada.⁸⁴

Zaključak

Litvanija je u jedanaestogodišnjem periodu, od formiranja posebnog tijela za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala u okviru Državnog tužilaštva do pristupanja Evropskoj uniji 2004. godine, uspjela da smanji procenat slučajeva korupcije i organizovanog kriminala, a dimenzije problema koji su postojali najbolje odslikava osvrt na tadašnje stanje u zemlji prvog direktora STT Juozasa Gaudutisa: »Korupcija je bila u toliko mjeri prisutna da se nije moglo proći kroz zemlju bez plaćanja policiji tri puta.«⁸⁵ »Ponekad je bilo upitno ko upravlja zemljom: kriminalci ili Vlada.«⁸⁶ Takođe, percepcija građana o korupciji i korumpiranim službenicima u zemlji je bila poražavajuća, gdje je svijest o problemima bila visoko izražena, ali i dalje prisutno ubjeđenje da je opravdano

⁸¹ Izvor: izvještaji o radu STT, navedeno prema: Balancing responsibilities: Evolution of the Lithuania's anti-corruption agency 1997-2007, Princeton University, 2012, str. 15

⁸² Special Investigation Service of the Republic of Lithuania Annual Report for 2008

⁸³ Special Investigation Service of the Republic of Lithuania Annual Report for 2012

⁸⁴ Economic and Social Research Council (ESCR). 2001. Paddy Rawlinson. "Russian Organised Crime and the Baltic States: Assessing the Threat." ESRC "One Europe or Several?" Programme Working Paper 38/01, str. 18

⁸⁵ Balancing responsibilities: Evolution of the Lithuania's anti-corruption agency 1997-2007, Princeton University, 2012, str. 2.

⁸⁶ Isto, str. 3.

ponuditi mito za određene usluge kao prirodan način postupanja u korumpiranom sistemu. Stoga je upravo Litvanija primjer na koji način krenuti u sistemsku borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i to objedinjavanjem nadležnosti za borbu protiv korupcije u okviru nezavisne agencije sa širokim istražnim ovlaštenjima, odnosno kontrolom predistražnih aktivnosti u krivičnim radnjama od strane specijalizovane tužilačke jedinice. Takođe, formiranje i rad STT u Litvaniji je dokaz da borba protiv korupcije može biti ostvarena na osnovu (horizontalne) saradnje specijalizovanog tijela za ovu oblast sa drugim vladinim institucijama odnosno drugim tijelima koja sprovode zakone. Najzad, pravovremena i koordinirana saradnja između posebnog odjeljenja tužilaštva za organizovani kriminal i korupciju i istražnih tijela i agencija od presudnog je značaja za suzbijanje ovih pojava u društvu.

Literatura:

- Anti-corruption specialization of prosecutors in selected European countries, OECD, September 2011
- Ažubalytė, R.; Zajančauskienė, J. Baudžiamojo proceso teisė [Law of Criminal Procedure]. Vilnius: Mūsų Saulužė, 2006.
- Balancing responsibilities: Evolution of the Lithuania's anti-corruption agency 1997-2007, Princeton University, 2012
- Capacity Assessment of Anti-Corruption Agencies, UNDP, October 2011
- Economic and Social Research Council (ESCR). 2001. Paddy Rawlinson. "Russian Organised Crime and the Baltic States: Assessing the Threat." ESRC "One Europe or Several?" Programme Working Paper 38/01
- Effective Means of Investigation and Prosecution of Corruption, 2010
- Specialised Anti-Corruption Institutions – Review of models, OECD, 2012
- Common standards and best practice for anti-corruption agencies, EPAC, May 2008 - http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/epac_common_standarts.pdf
- First Evaluation Round, Evaluation Report on Lithuania, GRECO, Strasbourg, 8 March 2002 - [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2002\)1_Lithuania_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2002)1_Lithuania_EN.pdf)
- Judicial reform: the Prosecution office and investigation authorities in the context of EU membership», CSD, 2005.
- Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Policy - http://www.forum.mn/res_mat/EU%20overview_anticorruption_policy.pdf
- Lithuania, A report by Dainius Velykis: http://www.againstcorruption.eu/uploads/rapoarte_finale_PDF/Lithuania.pdf
- EC Progress Report for Lithuania 2002
- EC Progress Report for Lithuania 2003
- Special Investigation Service of the Republic of Lithuania Annual Report for 2009, March 2010
- Special Investigation Service of the Republic of Lithuania Annual Performance Report for 2010 STT 10 years anniversary publication "STT 1997 - 2007" - http://www.stt.lt/documents/leidiniai/STT_ENG.pdf
- Special Investigation Service of the Republic of Lithuania Annual Report for 2011
- Special Investigation Service of the Republic of Lithuania Annual Report for 2012

Dokumenti:

- Constitution: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>
- Comprehensive monitoring report on Lithuania's preparations for membership, European Commission, 2003 - http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_lt_final_en.pdf
- Law on the approval and entry into force of the Criminal code, 26 September 2000 No VIII-1968 (As last amended on 11 February 2010 – No XI-677)
- Law on Operational Activities: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:apG0EWFIWGoJ:www.legislationline.org/documents/id/7006+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=me>
- Law on the Special Investigation Service of the Republic of Lithuania, VIII-1649, 02-05-2000
- Statute of the Special Investigation Service of the Republic of Lithuania, IX-1409, 01-04-2003

Internet adrese:

- International Association of Anti-Corruption Authorities - http://www.iaaca.org/AntiCorruptionAuthorities/ByCountriesandRegions/Lithuania/jigou/201202/t20120210_802377.shtml
- Ministry of Interior - www.vrm.lt/index.php?id=124&lang=2
- Ministry of Justice - www.tm.lt/default.aspx?lang=3
- Specialiuju Tyrimu Tarnyba Naujienos (Special Investigation Service of the Republic of Lithuania) - www.stt.lt
- Guide to the Lithuanian Legal System - www.nyulawglobal.org/globalex/Lithuania.htm
- Prosecution Service of the Republic of Lithuania - www.prokuraturos.lt/?tabid=108
- Financial Crime Investigation Service - www.fntt.lt/en/138/
- Police Department - www.policija.lt/En/
- Centre for Crime Prevention - www.nplc.lt/english/index.html
- Statistics Lithuania - www.stat.gov.lt/lt/

U prikupljanju podataka pomogle su i sledeće litvanske institucije (instituti):

- Institut za pravo (Law institute of Lithuania - Criminological Research Department)
- Policijski direktorat u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova (Police Department under the Ministry of Interior)

III Makedonija

Makedonija je takođe jedna od zemalja suočenih sa problemima organizovanog kriminala, korumpirane i neefikasne državne administracije. Aktivno bavljenje ovim problemima započeto je nakon što je dobila status kandidata za ulazak u Evropsku uniju 2005. godine. Reformom sistema i donošenjem novog Zakona o javnom tužilaštvu, osnovano je Osnovno javno tužilaštvo za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije.

3.1. Organizacija Osnovnog javnog tužilaštva za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije

Osnovno javno tužilaštvo za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije je tijelo u sastavu Vrhovnog državnog tužilaštva Republike Makedonije, osnovano 2008. godine. Djelovanje i funkcije tužilaštva propisane su Zakonom o javnom tužilaštvu Republike Makedonije.⁸⁷ Poslove u domenu Osnovnog javnog tužilaštva za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala vrši osnovni javni tužilac za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije i drugi javni tužioci koji rade u ovom Tužilaštvu.

Zakon o javnom tužilaštvu⁸⁸ propisuje da javni tužilac u osnovnom javnom tužilaštvu za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije kao i vrhovni državni tužilac ima obavezu da u skladu sa svojim pravom i obavezama donese godišnji raspored rada za svaku narednu kalendarsku godinu.

Osnovni javni tužilac za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije za svoj rad odgovoran je vrhovnom državnom tužiocu Republike Makedonije i Savjetu za javne tužioce Republike Makedonije. Drugi javni tužioci u Osnovnom tužilaštvu za svoj rad odgovaraju osnovnom javnom tužiocu za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije. Takođe, nadzor nad radom i postupcima osnovnog tužilaštva na konkretnim predmetima vrši Javno tužilaštvo Republike Makedonije. Vrhovni državni tužilac Republike Makedonije ocjenjuje rad osnovnog javnog tužioca za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije. Svako javno tužilaštvo dostavlja godišnji izvještaj o svom radu.

Vrhovni državni tužilac Republike Makedonije ima pravo da uputi opšte smjernice za rad tužilaštvima u svojoj nadležnosti. Ova uputstva mogu se odnositi na određene mjere i aktivnosti usmjerene na zaštitu osnovnih prava i sloboda građana, zaštitu interesa države i drugih pravnih subjekata, za efikasno otkrivanje i gonjenje krivičnih djela i njihovih počinitelja, korišćenje pravnih sredstava i primjena zakona. Osnovni javni tužilac za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije dužan je da postupi po ovim uputstvima.⁸⁹

Vrhovni državni tužilac Republike Makedonije, u skladu sa zakonom može da preuzme krivično gonjenje i vršenje određenih poslova za koje je nadležan osnovni javni tužilac za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije ili da ovlasti ovo tijelo da sprovodi istrage određenih slučajeva ili da izvrši određene zadatke koji su u nadležnosti drugog

⁸⁷ Zakon o javnom tužilaštvu Republike Makedonije, "Službeni Vesnik" br. 150, od 12.12.2007. Dostupan na: <http://www.pravo.org.mk/documentDetail.php?id=777>

⁸⁸ *Ibid.*, član 18.

⁸⁹ *Ibid.*, član 25

državnog tužilaštva.⁹⁰ Vrhovni državni tužilac može preuzeti ovakve mjere jedino ako javni tužilac svoje poslove obavlja na neprofesionalan način, ukoliko ne preuzme potrebne radnje da pokrene ili sprovede krivičnu istragu, zbog nelegalnog ili nepravovremenog djelovanja ili zanemarivanja obaveza. To se takođe odnosi i na slučaj da je osnovnom tužiocu ili njegovoj porodici prijećeno, odnosno da postoji osnovana sumnja za mogućnost ugrožavanja njegovog života ili zdravlja i života i zdravlja njegove porodice.

Osnovni državni tužilac za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije svoje slučajeve podnosi pred Osnovnim sudovima sa specijalnim sudskim odjeljenjem za rješavanje krivičnih djela u oblasti organizovanog kriminala.⁹¹

Budžet Osnovnog tužilaštva za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije obezbijeđen je kroz budžet Vrhovnog državnog tužilaštva Republike Makedonije.

3.2. Nadležnosti Osnovnog tužilaštva za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije

Članom 31 pomenutog Zakona propisana je nadležnost Osnovnog tužilaštva za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije. Tužilaštvo ima nadležnost u sljedećim slučajevima:

- Krivična djela počinjena od strane organizovane grupe od tri ili više individue koja postoji određeni vremenski period i aktivna je u cilju činjenja jednog ili više krivičnih djela koja povlače kaznu zatvora od najmanje 4 godine, a sa namjerom postizanja finansijske ili druge dobiti, direktno ili indirektno;
- Krivična djela počinjena od strane organizovane grupe ili kriminalne organizacije na teritoriji Republike Makedonije ili drugih zemalja, ili u slučaju kada je krivično djelo organizovano ili planirano u Republici Makedoniji ili drugoj državi;
- Krivična djela zloupotrebe službenog položaja, prihvatanje mita značajne vrijednosti⁹², djelo nelegalnog posredovanja, ukoliko su ova djela počinjena od strane zvaničnika, ovlašćene ili odgovorne osobe u pravnom licu.
- Krivična djela nedozvoljene proizvodnje i trgovine narkoticima i psihoaktivnim supstancama, pranje novca i druga kažnjiva djela veće vrijednosti prema članu 273 Krivičnog zakona. Djela terorističkog udruživanja, davanja mita, nezakonitog uticaja na svjedoke, zatim kriminalno organizovanje, terorizam, trgovina ljudima, krijumčarenje migranata, trgovina maloljetnicima i ostala krivična djela protiv čovječnosti i međunarodnog prava, bez obzira na broj počinitelja, spadaju u krivična djela u nadležnosti ovog Tužilaštva.

Ovaj Zakon propisuje i uspostavljanje specijalizovanih odjeljenja za praćenje i otkrivanje zločina sa posebnom administrativnom kancelarijom u okviru Osnovnog tužilaštva za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije.

⁹⁰ Višeg državnog tužilaštva, Osnovnog tužilaštva za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije ili Osnovnog državnog tužilaštva.

⁹¹ Takvo odjeljenje postoji u Osnovnom sudu Skoplje 1.

⁹² Kazne za ovo krivično djelo propisane su članom 357 Krivičnog zakona Republike Makedonije. Krivični zakon je dostupan na: [http://www.poa-iss.org/CASACountryProfile/NationalLegislation/352@CriminalCode\(Art.396\).pdf](http://www.poa-iss.org/CASACountryProfile/NationalLegislation/352@CriminalCode(Art.396).pdf)

3.3. Postavljanje i odabir sudija i službenika u Osnovnom tužilaštvu za organizovani kriminal i korupciju

Javni tužilac Osnovnog tužilaštva za borbu protiv organizovanog kriminala je biran iz redova javnih tužilaca, od strane Savjeta javnih tužilaca Republike Makedonije⁹³. Njegov mandat traje četiri godine sa mogućnošću reizbora. Ukoliko nije ponovo izabran na ovu poziciju, ima pravo da se vrati poziciji javnog tužioca koju je obavljao prije obavljanja funkcije u Osnovnom tužilaštvu za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije.

Kandidat za osnovnog tužioca u Osnovnom tužilaštvu za borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma mora imati značajno radno iskustvo, kao i prepoznate rezultate u svom radu. Pod značajnim radnim iskustvom ovdje se podrazumijeva 6 godina radnog iskustva na poziciji javnog tužioca ili sudije ili 12 godina rada na pravnim pitanjima nakon položenog pravosudnog ispita ili rada na poziciji univerzitetskog profesora koji je predavao predmet u vezi sa pravnom praksom više od 10 godina.

3.4. Saradnja sa drugim organima

Kao najveća slabost sistema prije zakona iz 2007. godine, označena je slaba saradnja između policije i javnog tužilaštva.⁹⁴ Novi zakon daje više slobode državnom tužiocu i ojačava ovu saradnju. Tako, državni tužilac u istragama sarađuje sa policijom, finansijskom policijom, carinskom administracijom, Direktoratom za sprječavanje pranja novca, Upravom za javne prihode. Zakonom o javnom tužilaštvu definisano je da državni tužilac ima vodeću ulogu u saradnji, ali i ulogu koordinatora aktivnosti sprovedenih sa drugim državnim organima.⁹⁵

Zakon propisuje da za krivična djela koja su u nadležnosti Osnovnog tužilaštva za organizovani kriminal Ministarstvo unutrašnjih poslova kao i drugi organi imaju obavezu da informišu javnog tužioca o svim postupcima koji su preduzeti u toku predistražne procedure. Ministarstvo unutrašnjih poslova, finansijska policija, kao i carinska administracija su u obavezi da u toku pisanja prijave odmah dostave javnom tužiocu sva dokumenta, dokazni materijal kao i sve informacije do kojih su došli u otkrivanju krivičnih djela i njihovih počinilaca.⁹⁶ Takođe, svi organi lokalne samouprave, pravna i fizička lica koja su u posjedu određenih dokumenata ili informacija, u obavezi su da ista dostave javnom tužiocu. Ukoliko javni tužilac od ovih lica ili državnih organa zatraži određena dokumenta ili informacije, oni su u obavezi da iste dostave u roku od 30 dana od upućivanja zahtjeva. Ukoliko ne postupe na ovaj način, državni tužilac ima pravo da se obrati starješinama organa, ali i da pokrene disciplinsku ili krivičnu odgovornost.⁹⁷

U obavljanju svojih zadataka u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, javni tužilac ima pravo da zatraži od Ministarstva unutrašnjih poslova ili drugih institucija da delegiraju jednog ili više službenika koji bi im bili na raspolaganju određeni vremenski period, i u predistražnoj proceduri, kao i u toku krivičnog postupka koji se sprovodi po nalogu tužioca. Lice koje je na čelu ministarstva ili druge državne institucije ima obav-

⁹³ Savjet javnih tužilaca Republike Makedonije je tijelo koje odlučuje o broju javnih tužilaca, njihovom odabiru i otpuštanju sa te pozicije.

⁹⁴ Gordan Kalajdziev, *Novi odnosi između policije i Javnog tužilaštva Republike Makedonije*, str. 1. Dostupno na: <http://www.law-review.mk/pdf/02/Gordan%20Kalajdziev.pdf>

⁹⁵ Zakon o javnom tužilaštvu Republike Makedonije, član 32.

⁹⁶ Član 33, Zakon o javnom tužilaštvu Republike Makedonije

⁹⁷ *Ibid.*

ezu da odmah postupi po nalogu javnog tužioca. Odabrani službenik koji je delegiran za pomoć javnom tužiocu prima naloge jedino od tužioca i za svoje postupke je njemu odgovoran. Ministarstvo ili druga institucija iz koje je delegiran nemaju pravo da ga opozovu ili da se miješaju u njegove poslove u javnom tužilaštvu.⁹⁸

Sva ova ovlaštenja omogućavaju državnom tužiocu da praktično sam pokrene predistražne radnje u otkrivanju počinitelja i djela u oblasti organizovanog kriminala i korupcije. Na ovaj način državni tužilac je postavljen iznad policije i drugih institucija i dozvoljena mu je aktivnija uloga u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije. S obzirom na to da imaju obavezu dostavljanja informacija, državni tužilac ima ulogu da upravlja i koordiniše radom ovih institucija kada one obavljaju poslove u njegovoj oblasti.

3.6. Sudska policija i centar za istraživanja

Zakonik o krivičnom postupku Republike Makedonije⁹⁹ upostavlja Sudsku policiju. Ova policija ima zadatak da pomaže državnom tužilaštvu u istragama organizovanog kriminala i korupcije. Najveća uloga ove policije je u predistražnim radnjama. Sudska policija preduzima mjere i aktivnosti u cilju otkrivanja i istrage krivičnih djela, hvatanja i prijavljivanja njihovih počinitelja, obezbjeđivanja dokaza, ako i druge mjere i aktivnosti za neometano sprovođenje krivičnog postupka i primjene Krivičnog zakonika.¹⁰⁰ Sudska policija sprovodi istrage i aktivnosti koje su joj naložene od strane javnog tužioca. Službenici policije su policajci iz Ministarstva unutrašnjih poslova, službenici Finansijske policije, Vojne policije i Carinske službe Republike Makedonije.

Službenici sudske policije delegirani su na rad u Istražnom centru, osnovnom za potrebe krivične istrage i procedure u okviru državnog tužilaštva. O upostavljanju Istražnog centra odluku donosi Vrhovni državni tužilac Republike Makedonije. Istražne radnje i aktivnosti u okviru Centra sprovode inspektori sudske policije koji su odabrani na osnovu internog oglasa i na neodređeno vrijeme. Na ovaj način članovi sudske policije postaju dio javnog tužilaštva Republike Makedonije, što doprinosi stabilnosti u radu tužilaštva i užoj specijalizaciji službenika za oblasti organizovanog kriminala i korupcije. Zaposleni koji su odabrani za rad u Istražnom centru rade po instrukcijama i smjernicama javnog tužioca i njemu podnose izvještaje o svom radu. Za vrijeme obavljanja funkcije u Istražnom centru, ovim službenicima ne može biti promijenjeno radno mjesto u državnom organu u kojem su prethodno radili, ne mogu biti ni otpušteni s rada na određenom slučaju bez eksplicitne dozvole javnog tužioca.¹⁰¹

3.7. Osnovni sud Skoplje 1 – Odjeljenje za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije

Osnovni sud Skoplje 1 je specijalizovana jedinica za presude u oblasti organizovanog kriminala i korupcije nadležan za sve slučajeve na teritoriji Makedonije. Nadležnosti suda propisana je Zakonom o sudovima Republike Makedonije i Zakonom o izmjenama

⁹⁸ Član 34, Zakon o javnom tužilaštvu Republike Makedonije

⁹⁹ Zakonik o krivičnom postupku Republike Makedonije. Dostupan na: <http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes>

¹⁰⁰ *Ibid*, član 50.

¹⁰¹ *Ibid*, član 52.

i dopunama Zakona o sudovima.¹⁰² Shodno ovim zakonima, Osnovni sud Skoplje 1 ima nadležnost da presuđuje u:

- Krivičnim djelima počinjenim od strane organizovane grupe koju čine tri ili više osoba, a koja postoji određeni vremenski period u cilju izvršenja jednog ili više krivičnih djela za koje je predviđena zatvorska kazna od najmanje četiri godine. Cilj ovakvog djelovanja mora biti direktna ili indirektna korist, finansijske ili druge prirode;
- Krivičnim djelima počinjenim od strane organizovane grupe ili kriminalne organizacije na teritoriji Republike Makedonije ili drugih zemalja ili kada je krivično djelo pripremano ili planirano u Republici Makedoniji ili drugoj državi;
- Krivičnim djelima zloupotrebe službenog položaja ili ovlašćenja, primanja mita ili nelegalnog posredovanja, a koja su počinjena od strane izabраних ili postavlјaniх званиčnika ili odgovornih osoba unutar pravnog lica;
- Krivičnim djelima nedozvoljene proizvodnje i trgovine narkoticima, psihoaktivnih supstanci, pranja novca ili drugih prihoda pribavlјenih krivičnim djelima, terorističkog udruživanja, nelegalnog uticaja na svjedoke, kriminalnog udruživanja, trgovine ljudima, trgovine malolјetnicima ili drugim krivičnim djelima protiv čovјečnosti i međunarodnog prava, bez obzira na broj počinilaca.¹⁰³

Najznačajniji slučajevi korupcije procesuirani su u ovom Sudu. Tako je u toku avgusta 2013. godine od ukupno 324 slučaja, riješeno 127 slučajeva.¹⁰⁴ Četiri slučaja iz oblasti organizovanog kriminala riješeno je od ukupno 91 slučaja u ovoj oblasti.¹⁰⁵ Slijedi pregled slučaja za posljednje 4 godine¹⁰⁶:

Godina	Ukupan broj slučajeva	Riješeni slučajevi	Neriješeni slučajevi
2009	1564	1450	114
2010	1783	1666	117
2011	1579	1459	120
2012	1768	1615	153

3.8. Izazovi u radu sudstva i tužilaštva, naučene lekcije

U prvim godinama rada ovih institucija svakako je ozbilјnih izazova koje je trebalo premostiti. Prvenstveno, to su bila pitanja uticaja izvršne vlasti i političkih partija na donošenje odluka, zatim preveliki broj neriješenih predmeta, ali i nedovolјna obučенost sudija.¹⁰⁷ Tako je primijećeno da: „postoji politički uticaj u odabiru sudija i ne postoji kontrolni mehanizam koji bi nadgledao Sudski savjet u sprovođenju procedure i kriterijuma

¹⁰² Zakon o sudovima Republike Makedonije, Službeni list RM br. 58/2006 i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, Službeni list RM br. 35/2008. Dostupni na: <http://www.legislationline.org/topics/country/31/topic/9>

¹⁰³ Sva ova krivična djela definisana su Zakonikom o krivičnom postupku.

¹⁰⁴ Izvještaj za mjesec avgust 2013. Dostupan na: http://www.osskopje1.mk/cms/FCKEditor_Upload/avg13.pdf

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Izvještaji su dostupni na: <http://www.osskopje1.mk/>

¹⁰⁷ Transparency international Makedonija, *Stalni monitoring antikoruptione u ključnim prioritetima u procesu pristupanja EU*, 2009. Dostupno na: http://www.transparency.org.mk/en/images/stories/pacm_eng.pdf

za odabir sudija. Čak su i izbori u Sudskom savjetu zasnovani na pripadnosti političkim partijama. Naime, polovina članova su povezani sa političkim partijama. Usvojeni su određeni sistemski zakoni da bi se poboljšao kvalitet sudstva i odabir sudija, ali taj sistem još uvijek nije sproveden u praksi...“¹⁰⁸

U izvještaju o napretku koji je za 2012. godinu sačinila Evropska komisija¹⁰⁹ navedeno je da je unaprijeđena efikasnost pravosuđa, ali naglasak se stavlja na potrebu da kvalitet presuda bude iste važnosti kao i efikasnost. Primijećeno je i da je broj slučajeva pred sudovima smanjen. U 2011. godini je donešeno 125 presuda u slučajevima vezanim za korupciju, dok ih je u prvoj polovini 2012. godine bilo 74. Samo 10% slučajeva vezano je za primanje mita, a većinom su vezani za zloupotrebu službenog položaja. „U poređenju sa 2010. godinom, nametnute su strožije kazne u slučajevima vezanim za korupciju. Ipak, naređenja za konfiskaciju svojine ostaje izuzetak. Potrebno je uspostaviti praćenje istraga, tužbi i presuda, uključujući punu upotrebu dostupnih mjera sprovođenja i specijalnih istražnih tehnika. Ukupni kapacitet sudstva u sprovođenju slučajeva korupcije ostaje nizak. Vrlo mali broj slučajeva korupcije na visokom nivou je otvoren, a skoro svi oni ostaju u sudskom sistemu više godina.“¹¹⁰

U Proljećnom izvještaju o napretku za 2013. godinu¹¹¹ primijećen je pozitivan trend u smanjenju neriješenih slučajeva. Takođe, kapaciteti Osnovnog tužilaštva za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije ojačani su sa još tri tužioca, pa je time popunjeno svih 13 mjesta tužilaca.

U Programu za prevenciju i suzbijanje korupcije, koja je zajedno sa Akcionim planom za period 2011-2015.¹¹² donijet u decembru 2011. godine, primijećeni su slabi rezultati u slučajevima korupcije na visokom nivou. Takođe, transparentnost sudstva je upitna. Naglašen je značaj uloge državnog tužioca u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije, pa je utvrđena i potreba za upostavljanjem statističkog praćenja slučajeva koji su vezani za korupciju i organizovani kriminal.

Literatura:

- Zakon o javnom tužilaštvu Republike Makedonije, “Službeni Vesnik” br. 150, od 12.12.2007. Dostupan na: <http://www.pravo.org.mk/documentDetail.php?id=777>
- Krivičnog zakona Republike Makedonije. Krivični zakon je dostupan na: [http://www.poa-iss.org/CASACountryProfile/NationalLegislation/352@CriminalCode\(Art.396\).pdf](http://www.poa-iss.org/CASACountryProfile/NationalLegislation/352@CriminalCode(Art.396).pdf)
- Zakonik o krivičnom postupku Republike Makedonije. Dostupan na: <http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes>
- Zakon o sudovima Republike Makedonije, Službeni list RM br. 58/2006 i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, Službeni list RM br. 35/2008. Dostupni na: <http://www.legislationline.org/topics/country/31/topic/9>
- Izvještaj o radu Osnovnog suda Skoplje 1 za mjesec avgust 2013. Dostupan na: http://www.osskopje1.mk/cms/FCKEditor_Upload/avg13.pdf

¹⁰⁸ *Ibid.*, str. 15.

¹⁰⁹ Evropska komisija, Izvještaj o napretku Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, 2012. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf

¹¹⁰ *Ibid.*, str. 12.

¹¹¹ Evropska komisija, Prolječni izvještaj o napretku Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/mk_spring_report_2013_en.pdf

¹¹² Državna komisija za sprječavanje korupcije, Državni program za sprječavanje i suzbijanje korupcije sa Akcionim planom za period 2011-2015. Dostupno na: <http://dksk.org.mk/en/images/stories/PDF/sp-11-15.pdf>

- Izvještaj o radu Osnovnog suda Skoplje 1 za 2009. godinu. Dostupan na: http://www.osskopje1.mk/cms/FCKEditor_Upload/Godisen%20izvestaj%20za%20rabota%20na%20sudot%20vo%202009.pdf
- Izvještaj o radu Osnovnog suda Skoplje 1 za 2010. Godinu. Dostupan na: http://www.osskopje1.mk/cms/FCKEditor_Upload/cela%202010.pdf
- Izvještaj o radu Osnovnog suda Skoplje 1 za 2011. godinu. Dostupno na: http://www.osskopje1.mk/cms/FCKEditor_Upload/gizv11.pdf
- Izvještaj o radu Osnovnog suda Skoplje 1 za 2012. godinu. Dostupan na: http://www.osskopje1.mk/cms/FCKEditor_Upload/gizv12.pdf
- Gordan Kalajdziev, *Novi odnosi između policije i Javnog tužilaštva Republike Makedonije, str. 1*. Dostupno na: <http://www.law-review.mk/pdf/02/Gordan%20Kalajdziev.pdf>
- Ghinea C., Stefan L., „Pristup EU u sudskoj reformi u Jugoistočnoj i Istočnoj Evropi“, Bukurešt, 2011. Dostupno na: <http://www.crpe.ro/en/the-eu-approach-to-justice-reform-in-southeastern-and-eastern-europe/>
- Transparency international Makedonija, *Stalni monitoring antikoruptione u ključnim prioritetima u procesu pristupanja EU*, 2009. Dostupno na: http://www.transparency.org.mk/en/images/stories/pacm_eng.pdf
- Transparency international Makedonija, *Zahtjevi EU u antikoruptione: Mjerenje napretka u Albaniji, Kosovu, FYRM i Turskoj*, 2011. Dostupno na: http://archive.transparency.org/regional_pages/europe_central_asia/projects_and_activities/cimap
- Evropska komisija, Izvještaj o napretku Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, 2012. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/mk_rapport_2012_en.pdf
- Evropska komisija, Prolječni izvještaj o napretku Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/mk_spring_report_2013_en.pdf
- Državna komisija za sprječavanje korupcije, Državni program za sprječavanje i suzbijanje korupcije sa Akcionim planom za period 2011-2015. Dostupno na: <http://dksk.org.mk/en/images/stories/PDF/sp-11-15.pdf>
- OECD, SIGMA, *Procjena, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija – Ustav, demokratija i vladavina prava*, 2012. Dostupno na: http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/FYROM_Assess_2012_Democracy.pdf

IV Rumunija

Rumunija je jedan od primjera mukotrpne borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Tijela koja su osnovana u posljednjim godinama dala su značajne rezultate u svom radu. To pokazuju i podaci o radu Nacionalnog direktorata za antikorupciju koji od svog osnivanja 2002. godine radi na rasvjetljavanju slučajeva korupcije na najvišem i srednjem nivou u rumunskoj administraciji. Takođe, Direktor za istrage organizovanog kriminala i terorizma od 2004. godine radi na slučajevima rasvjetljavanja organizovanog kriminala na nacionalnom i međunarodnom nivou. Ovakav institucionalni okvir predstavlja primjer organizacije koji može poslužiti u potrazi za najboljim modelom za Crnu Goru.

4.1. Nacionalni okvir za borbu protiv korupcije

4.1.1. Rumunija i međunarodne obaveze

Rumunija, kao jedna od zemalja koje su postale članica Evropske unije 2007. godine, takođe je bila suočena sa problemima u vezi sa korupcijom u svim nivoima društva. Pregovori o pristupanju Evropskoj uniji su okončani 2004. godine, ali je i dalje ostao naglasak na potrebi za aktivnom borbom protiv korupcije, pa je u oblasti pravde i unutrašnjih poslova uvedena i klauzula kojom je predviđeno da Rumunija mora pokazati konkretne rezultate prije samita Evropskog savjeta u martu 2005. godine. U suprotnom bi datum pristupanja Zajednici bio produžen za još godinu dana. Tako je pod pritiskom Evropske unije, ali i želje rumunske administracije da zajedno sa ostalim kandidatima postane članica, započeo proces usvajanja dokumenata koji će predstavljati pravni osnov za kvalitetnu borbu protiv korupcije. Ipak, iako je pravni okvir uspostavljen, Evropska komisija nije bila zadovoljna tempom kojim su reforme sprovedene, pa je uspostavljen mehanizam za praćenje reformi nakon pristupanja Evropskoj uniji, u oblasti sudstva i borbe protiv korupcije u Rumuniji, a u slučaju Bugarske i protiv organizovanog kriminala. Opravdanje ovakvog postupanja Unije prema novim članicama bilo je „briga Savjeta da bi ovi nedostaci mogli da spriječe administracije da efikasno sprovedu pravo, politike i programe Evropske unije, ali i da bi spriječili Rumune i Bugare da svoja prava, koja su stekli kao građani Evropske unije, u potpunosti koriste.“¹¹³ Tako je odlukom Savjeta 2006. godine uspostavljen Mehanizam za saradnju verifikaciju, kojim se Evropska komisija obavezala da će pratiti reforme u ovim zemljama i dva puta godišnje izdavati Izvještaje o primjeni mehanizma za saradnju i verifikaciju. U posljednjem, dvanaestom izvještaju, od januara 2013. godine, navedeno je da je Rumunija sprovela neke, ali ne sve preporuke u vezi sa vladavinom prava i reformom sudstva. Kao tekući problemi navode se neadekvatna zaštita sudstva od nezakonitog uticaja, zatim činjenica da ministri koji su pod istragom u vezi sa povredom integriteta ne napuštaju svoje pozicije. Takođe, presude u slučajevima korupcije na visokom nivou nijesu sprovedene do kraja¹¹⁴.

¹¹³ Evropska komisija. Više o pomenutom mehanizmu dostupno je na: http://ec.europa.eu/cvm/index_en.htm

¹¹⁴ Dvanaesti izvještaj Evropske komisije o sprovođenju Mehanizma za saradnju i verifikaciju, 30. januar 2013. godine, dostupno na: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_en.pdf

4.1.2. Institucije osnovane za borbu protiv korupcije u Rumuniji

Postoje tri institucije za borbu protiv korupcije koje su osnovane u posljednjoj deceniji u Rumuniji. Osnovane su kako bi se povećala efikasnost i smanjila korupcija u najvažnijim institucijama državne uprave i kako bi se ispunili međunarodni standardi koji su propisani konvencijama koje je Rumunija potpisala.¹¹⁵ Sljedeće institucije predstavljaju stub sistema za borbu protiv korupcije u Rumuniji:

1. Nacionalni direktorat za antikorupciju, nezavisno tijelo koje se bavi slučajevima korupcije na najvišem nivou;
2. Nacionalna agencija za integritet, tijelo koje je odgovorno za kontrolu objavljivanja imovine i sve informacije u vezi sa promjenom imovine ili nasljedstva državnih službenika;
3. Generalni direktorat za antikorupciju, tijelo koje je osnovano kao dio Ministarstva unutrašnjih poslova, a koje se bavi slučajevima korupcije samo u okviru ovog Ministarstva.

Ova studija baviće se samo organizacijom i funkcionisanjem Nacionalnog direktorata za antikorupciju zbog toga što se ovo tijelo bavi slučajevima korupcije na srednjem i najvišem nivou, a na kojima sarađuju državni tužioci i policijski službenici. Rad druga dva tijela je takođe interesantan i važan za borbu protiv korupcije u državnoj administraciji, ali studija nema ambiciju da preširoko ili sveobuhvatno objašnjava cijeli sistem, već da se fokusira na oblast saradnje tužilaštva i policije, kako bi se izvukle lekcije iz iskustava Rumunije i pronašla najbolja rješenja za politike u Crnoj Gori.

4.1.3. Nacionalni direktorat za antikorupciju – osnivanje i pravni okvir

Nacionalni direktorat za antikorupciju (NDA) osnovan je 2002. godine, kao nezavisno tijelo koje saradnjom tužilaštva i policije rješava i sankcioniše slučajeve korupcije na srednjem visokom nivou. Reformom 2005. godine, tijelo je podvedeno pod nadležnost Kancelarije državnog tužioca, ali kao nezavisno tijelo i u funkcionalnom i u budžetskom smislu.

Ovo tijelo je Vladinom uredbom¹¹⁶ postavljeno na isti nivo sa Vrhovnim državnim tužilaštvom pri Visokom sudu kasacije i pravde¹¹⁷. Vrhovni tužilac Visokog suda kasacije i pravde vodi Nacionalni direktorat za antikorupciju.¹¹⁸ Zadaci Nacionalnog direktorata za antikorupciju su sljedeći:

- da sprovodi krivične istrage u skladu sa Zakonom o krivičnoj proceduri;
- da vodi, nadgleda i kontroliše krivične istrage koje su naložene od strane tužioca i sprovedene od strane sudske policije¹¹⁹, koja je pod ekskluzivnom nadležnošću Vrhovnog tužioca NAD-a;

¹¹⁵ Prije svega, to se odnosi na Merida konvenciju, odnosno Konvenciju Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije. Konvencija usvojena je od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 2003. godine, a u cilju jačanja globalne borbe protiv korupcije. Između ostalog podrazumijeva jačanje institucija za borbu protiv korupcije, međunarodnu saradnju, integritet i odgovornost prilikom upravljanja javnim dobrima ili obavljanja javnih poslova. Tekst Konvencije dostupan na:

http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

¹¹⁶ Vladina hitna uredba broj 43, od 4. aprila 2002. godine, u vezi sa Nacionalnim direktoratom za antikorupciju, Vlada republike Rumunije, dostupno na: http://www.mai-dga.ro/downloads/engleza/GEO%2043_2002ENG.pdf

¹¹⁷ Visoki sud kasacije i pravde je vrhovni sud u Rumuniji. Ovaj sud osigurava jednaku primjenu i tumačenje zakona od strane drugih sudova u državi.

¹¹⁸ Član 1, stav 3.1 Vladine hitne uredbe broj 43.

¹¹⁹ Sudska policija u Rumuniji je policija koja svoje poslove obavlja u okviru poslova NDA. Rad i zadaci ove policije su nezavisni u odnosu na Ministarstvo unutrašnjih poslova Rumunije. Način postavljanja, rad i mandat sudske policije opisan je u dijelu o pravima, obavezama i zapošljavanju osoblja NDA.

- da vodi, nadgleda i kontroliše tehničke aktivnosti krivične istrage, koju sprovode stručnjaci;
- da obavještava sudove o preuzimanju pravnih mjera za presuđivanje u slučajevima u vezi sa koruptivnim radnjama;
- da učestvuje u suđenjima i sprovodi odluke sudija, u skladu sa zakonom;
- da analizira uzroke korupcije i uslove koji postoje za stvaranje iste, da sastavlja i daje prijedloge za njihovo uklanjanje, kao i za unaprjeđenje krivičnopravne legislative;
- da priprema godišnje izvještaje o svojim aktivnostima i da ih dostavlja Visokom savjetu magistrata¹²⁰ i ministru pravde;
- postavlja i ažurira bazu podataka u oblasti korupcije.¹²¹

U obavljanju svojih zadataka, NDA ima potpunu autonomiju i nije podređen ni jednom drugom tijelu u organizaciji državne uprave. Pozicija glavnog tužioca koji vodi NDA, izjednačena je sa zamjenikom vrhovnog državnog tužioca, a u njegovom radu mu pomažu dva zamjenika glavnog tužioca, koji imaju isti status. Takođe, glavni tužilac ima dva savjetnika, čiji je status izjednačen sa savjetnicima vrhovnog državnog tužioca.

NAD obavlja zadatke koji su mu povjereni na državnom i na lokalnom nivou. Podijeljen je u sekcije, kojih trenutno ima četiri, postoji tri teritorijalne jedinice, ali i petnaest teritorijalnih jedinica koje su podređene NDA-u. Sve teritorijalne jedinice imaju svog glavnog tužioca. Organizacijom NDA predviđeno je i osnivanje Kancelarije za javno informisanje koja ima zadatak da doprinese transparentnosti poslova koje NDA obavlja.

4.1.3.1. Osoblje Nacionalnog direktorata: prava, obaveze, zapošljavanje

U pogledu kadrova, pored glavnog tužioca, njegovih zamjenika i savjetnika, osoblje NDA čine tužioci, sudska policija, kao i eksperti iz oblasti ekonomije, finansija, bankarstva, carina, IT i drugih oblasti, specijalno pomoćno osoblje, kao i osoblje koje se bavi finansijama i administracijom u okviru samog Direktorata. U septembru 2013. godine na poslovima rješavanja slučajeva korupcije na najvišem nivou radilo je 130 tužilaca, 170 sudskih policajaca, kao i 45 visoko kvalifikovanih stručnjaka iz pomenutih oblasti¹²². Oni imaju status državnih službenika.

Glavni tužilac NDA i njegovi zamjenici, kao i glavni tužioci sekcija NDA su postavljeni od strane predsjednika Rumunije, a na prijedlog ministra pravde. Prijedlog ministra pravde mora prvobitno da bude odobren od strane Vrhovnog savjeta magistrata. Mandat traje 3 godine i može biti obnovljen jednom.

Tužioci angažovani na slučajevima u NDA imaju neograničen mandat koji im je povjeren od strane glavnog tužioca NDA. Izabrani su među tužiocima koji ispunjavaju sljedeće uslove: značajno stručno iskustvo, neprikosnoveno moralno ponašanje i šest godina iskustva u radu kao tužilac ili sudija. Odabir tužilaca mora da bude potvrđen od strane Vrhovnog savjeta magistrata. Ukoliko njihov angažman u NDA prestane, tužioci su slobodni da se vrate na pozicije koje su imali prije rada u NDA.

Sudski policijski službenici su postavljeni na prijedlog glavnog tužioca NDA, a na osnovu Odluke ministra unutrašnjih poslova i administrativne reforme. Zanimljiva je činjenica da policijski službenici koji rade u Nacionalnom direktoratu za antikorupciju nijesu službenici Ministarstva unutrašnjih poslova, već službenici isključivo zapošljeni u Direktoratu koji rade na poslovima otkrivanja i istraživanja koruptivnih djela. Dakle, oni su

¹²⁰ Vrhovni savjet magistrata je institucija koja je zadužena za zaštitu nezavisnosti sudstva. Ono je jedino tijelo koje se bavi karijerama sudija i tužilaca, odnosno postavljanjem, profesionalnom procjenom, unaprjeđenjem, disciplinskim sankcijama i otpuštanjem.

¹²¹ *Ibid.*, član 3.

¹²² *Ibid.*, član 27.

odgovorni isključivo glavnom tužiocu Direktorata i mogu obavljati samo poslove koji su im povjereni od njegove strane, svoje aktivnosti sprovode isključivo u okviru zadataka u Direktoratu. Njihov mandat je ograničen na 6 godina, sa mogućnošću produžetka.

Što se tiče eksperata iz oblasti ekonomije, finansija, bankarstva, carina, IT i drugih oblasti, oni su zapošljeni odlukom glavnog tužioca NDA, a imaju zadatak da pojasne tehničke aspekte u toku krivične istrage. Za poslove tehničko-naučne prirode, NDA takođe može angažovati eksperte iz državnih, privatnih, rumunskih ili stranih institucija.

Član 12 Vladine uredbe je takođe veoma značajan za nezavisnost u obavljanju poslova službenika NDA, i on glasi: „Pozicija tužioca, sudskog policijskog službenika ili eksperta u okviru Nacionalnog direktorata za antikorupciju je inkompatibilan sa bilo kojom javnom ili privatnom pozicijom, osim pozicije u visokom obrazovanju.“ To znači da službenicima Direktorata nije dozvoljeno da obavljaju druge funkcije, osim onih koji su u službi edukacije.

Direktorat je nezavisan i u finansijskom smislu. Budžet je obezbijeđen kroz državni budžet, tj. sredstva za NDA posebno određena kroz budžet kancelarije Vrhovnog državnog tužioca.

4.1.3.2. Nadležnosti Nacionalnog direktorata za antikorupciju

Zakon o sprječavanju, otkrivanju i sankcionisanju koruptivnih djela¹²³ dodjeljuje Nacionalnom direktoratu za antikorupciju sljedeće nadležnosti:

- a) Ukoliko su djela koja su počinjena, bez obzira na to ko je počinitelj, prouzrokovala štetu ekvivalentnu sumi od 200.000€ ili ukoliko je vrijednost predmeta koruptivnog djela veća od 10.000€;
- b) Ukoliko je koruptivno djelo počinjeno od strane državnih službenika¹²⁴ (članova parlamenta, članova vlade, gradonačelnika, njihovih zamjenika, guvernera i zamjenika guvernera Nacionalne banke Rumunije, kao i drugih službenika), bez obzira na vrijednost ili osobine predmeta koruptivnog djela;
- c) Ukoliko počinjena djela ugrožavaju interese Evropske unije;
- d) Ukoliko je iznos materijalne štete prouzrokovane koruptivnim djelom veći ili jednak vrijednosti od 1.000.000€.

Osobe koje su u posjedu informacija da je koruptivno djelo počinjeno u obavezi je da obavijesti Direktorata o svojim saznanjima. Takođe, osobe ili institucije koje su u posjedu dokaza o koruptivnom djelu u obavezi su da iste ne ugrožavaju i da ih daju na uvid službenicima Direktorata. Nepostupanje po ovim odredbama povlači sudsku odgovornost.

Značajno je i to da obavezom razmjene informacija nijesu obuhvaćene samo institucije i pojedinci, već i sudovi. Dakle, kad god tužilac iz kancelarije tužioca bilo kod suda u svojoj istrazi utvrdi da je djelo može biti predmet istrage NDA, u obavezi je da o tome blagovremeno obavijesti Direktorata.

Vladina uredba broj 43 takođe propisuje i klauzulu o pristupu i zaštiti podataka. Odnosno, propisano je da NDA u obavljanju svojih zadataka na raspolaganju ima mjere kao što su pristup bankovnim računima i računima koji su povezani sa njima, nadzor i presrjetanje komunikacije, kao i pristup IT sistemu. Ove mjere stoje na raspolaganju istrage 30 dana, a mogu u specijalnim i opravdanim slučajevima biti produženi po 30 dana. Ukupni nadzor ne smije biti produžen preko 4 mjeseca.

¹²³ Zakon o sprječavanju, otkrivanju i sankcionisanju koruptivnih djela dostupan na: <http://www.cdep.ro/legislatie/eng/vol52eng.pdf>

¹²⁴ Tačan spisak svih službenika predviđen je članom 13, stavom 1b, Vladine uredbe broj 43

Nacionalni direktorat za antikorupciju, odnosno generalni tužilac ima pravo da traži zaštitu lica koja djeluju kao svjedoci na slučajevima korupcije. Takođe, osobe koje su optužene ili pod istragom za koruptivna djela, a koje daju više informacija o počinjenom djelu koje se odnose na druge počiniocima mogu imati smanjenu kaznu po osnovu saradnje sa tužiocem.

U nadležnosti Nacionalnog direktorata za antikorupciju spada i međunarodna saradnja. Dakle, u cilju razmjene informacija i konsultacija u vezi sa krivičnim djelima korupcije, NDA ima ovlaštenje da osnuje kancelariju za saradnju sa sličnim institucijama zemalja u okruženju.

4.1.3.3. Rad Nacionalnog direktorata za antikorupciju – izazovi, uspjesi i naučene lekcije

Iako je osnovan 2002. godine, Nacionalni direktorat za antikorupciju nije već tada bio osposobljen da započne rad na slučajevima korupcije. Prve godine nakon osnivanja ove institucije posvećene su organizaciji osoblja, testiranju i biranju službenika. Rad i reorganizacija NDA je postao ključni elemenat Strategije za borbu protiv korupcije za period 2005-2007.

Tek nakon 2005. godine, počeo je ozbiljan rad na istraživanju slučajeva zloupotrebe javnog novca u privatne svrhe, na srednjem i visokom nivou državne administracije. Na meti istraga bili su članovi Parlamenta, bivši i tadašnji, ministri u Vladi Rumunije, gradonačelnici, predsjednici i članovi savjeta okruga i lokalnih savjeta¹²⁵, sudije i tužioci, kao i drugi državni službenici na visokim pozicijama. Službenici koji su se našli pod istragom odgovorili su žustro, pokušavajući da ospore zakonitost rada Nacionalnog direktorata. S obzirom na to da je NDA prvenstveno osnovan kao nezavisna institucija, Ustavni sud je u proljeće 2005. godine na inicijativu člana Parlamenta koji je bio pod istragom NDA, proglasio neustavnim istrage NDA iz razloga što je samo Vrhovni državni tužilac nadležan da vodi istrage protiv članova Parlamenta. Na ovaj način NDA je stavljen između „dvije vatre“, jedne koja mu pruža priliku da vodi slučajeve protiv visokih službenika u zamjenu za dio svoje nezavisnosti i druge koja bi mu tu nadležnost oduzela u zamjenu za potpunu autonomiju. S obzirom na to da bi stavljanjem nezavisnosti u prvi plan uticalo na sami osnov postojanja ove institucije, NDA je priključen kancelariji Vrhovnog državnog tužilaštva, ali je i u okviru njega zadržao nezavisnost.

Na žalost, problemi u funkcionisanju Direktorata i drugih tijela koje su se bavile borom protiv korupcije nijesu prestajali ni nakon pridruživanja Evropskoj uniji. Kako je u jednoj studiji navedeno: „Rumunija se nakon pridruženja suočila sa pokretom koji je težio da preokrene reforme, bilo raspuštanjem institucija za borbu protiv korupcije, bilo poništavanjem zakona, ili otpuštanjem ključnih službenika u borbi protiv korupcije.“¹²⁶

Iako su organizacioni problemi u Direktoratu riješeni, nevolje u instituciji nijesu privedene kraju. Prve presude koje su donijete nakon 2005. godine nijesu dale velike rezultate u zaustavljanju korupcije na svim nivoima. Najjednostavnije rečeno, korupcija je uzvratila udarac. „Praksa sudova se značajno razlikovala sa različitim tretiranjem sličnih slučajeva, što je doprinijelo porastu sumnje da su slučajevi neprikladno vođeni

¹²⁵ Administrativne teritorijalne jedinice u Rumuniji su: komune, gradovi i okruzi. Savjet okruga, odnosno njegovi članovi su izabrani na opštim, tajnim i slobodnim izborima na mandat od 4 godine. Ovaj savjet se stara o sprovođenju zakona u oblasti državne uprave, ali i o budžetu okruga. Lokalni savjet, odnosno njegovi članovi su takođe izabrani na izborima. Ovaj savjet ima status savjetodavne skupštine. Ne postoji podređenost u odnosu između ova dva tijela.

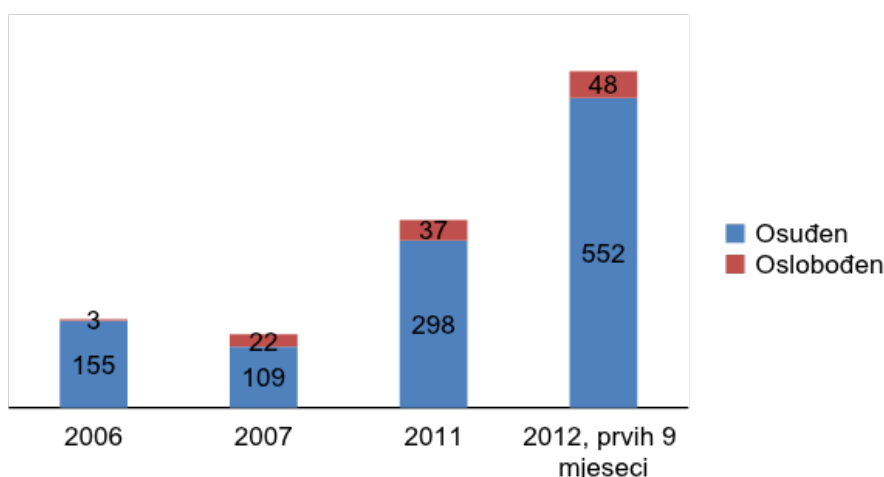
¹²⁶ Studija „Pristup EU u sudskoj reformi u Jugoistočnoj i Istočnoj Evropi“, Ghinea C., Stefan L., Bukurešt, 2011. Dostupno na: <http://www.crpe.ro/en/the-eu-approach-to-justice-reform-in-southeastern-and-eastern-europe/>

ili da je bilo podmićivanja sudstva.¹²⁷ Da bi ovaj fenomen bio zaustavljen, dvojica sudija iz Bukurešta dali su smjernice koje bi približile presude za iste prekršaje, ali Visoki sud kasacije i pravde do danas nije usvojio mišljenje po ovom pitanju.

S druge strane, ostvareni su rezultati u transparentnosti rada suda osnivanjem baze podataka Jurindex¹²⁸, koja omogućava pristup presudama koje su donešene u slučajevima korupcije.

Još jedan problem u radu Nacionalnog direktorata koji je primijećen i u Izvještajima o sprovođenju mehanizma za saradnju i verifikaciju, jeste to što slučajevi korupcije na visokom nivou nijesu riješeni pravovremeno, već se najčešće dešava da budu odloženi. S druge strane, slučajevi korupcije srednjih razmjera riješeni su za vremenski period do 3 godine. Slučajevi korupcije na najvišem nivou najčešće su odloženi zbog pitanja ustavnosti, legalnosti, ali i čekanja ekspertskih savjeta i spoljnih procjena. Takođe, jedan od mehanizama koji je često u upotrebi jeste izuzetak od neustavnosti¹²⁹. Samo u 2009. godini, u oko stotinu slučajeva visoke korupcije pokrenut je izuzetak od neustavnosti. Ipak, ovi problemi nalaze se u sudstvu, odnosno nakon što NDA prenese svoje nalaze najvišoj sudskoj instanci, koja bi trebalo da po ovim slučajevima ažurnije donosi odluke.

S druge strane, NDA je u Rumuniji zaista jeste pokazala zavidne rezultate od osnivanja, povećavajući broj slučajeva iz godine u godinu. Tako je za period od 2006. godine do posljednjih mjeseci 2012. godine ukupno 1496 optuženih osuđeno u 678 presuda.¹³⁰



Među osobama koje su osuđene u slučajevima korupcije su visoki zvaničnici, bivši premijer, jedan ministar, dva senatora i šest poslanika¹³¹ i jedan državni sekretar. Takođe, osuđeni su i gradonačelnici i njihovi zamjenici, službenici u lokalnim samoupravama, zatim sudije i tužioci, policijski službenici, direktori nacionalnih kompanija, advokati. Oblasti u kojima je najveći broj koruptivnih djela počinjen su javne nabavke, privatizacije, restitucija i obrazovanje.

Slučajevi su iznijeti pred sudom i u vezi sa upravljanjem fondovima Evropske unije, pa je tako u istom vremenskom periodu (2006-2012) otvoreno 194 slučaja, od kojih su

¹²⁷ Ibid, str. 75

¹²⁸ www.jurindex.ro

¹²⁹ Izuzetak od neustavnosti je postupak kada se činjenice u slučaju prosleđuju Ustavnom sudu radi utvrđivanja ustavnosti. Kada se strana u sporu pozove na ovaj mehanizam, postupak se obustavlja dok Ustavni sud ne odluči o slučaju.

¹³⁰ Podaci preuzeti iz Kratkog pregleda aktivnosti DNA za period 2005-2012, dostupnog na: <http://www.pna.ro/faces/object2.jsp?id=193>

¹³¹ Rumunski parlament je dvodomi. Gornji dom je Senat, dok je donji Dom zastupnika.

ukupno donešene 82 pravosnažne osuđujuće presude za 125 lica. Ukupna procijenjena šteta iznosi oko 36 miliona eura.

Ovaj trend uspijeha zabilježen je i u Izvještaju Evropske komisije o sprovođenju mehanizma za saradnju i verifikaciju od 30. januara 2013. U njemu se navodi: „NDA je nastavila da uspješno istražuje i iznosi slučajeve korupcije. Broj konačnih presuda koje su zasnovane na optužbama iznesenim od strane NDA je u poređenju sa prethodnom godinom udvostručen u 2012. godini. Slučajevi su obuhvatali političare iz svih glavnih političkih partija. Takođe je primijećen konstantan porast optužnica i presuda u slučajevima koji se tiču upravljanja fondovima EU, a koje je vodio NDA. Ovo treba da služi kao važan primjer za tužilaštvo kao cjelinu, gdje postoje znaci široke nepodudarnosti u rezultatima postignutih od strane različitih kancelarija tužilaštva.“¹³²

Dakle, moguće je izvesti zaključak da je Nacionalni direktorat za antikorupciju s pravom institucija koja uživa široko povjerenje građana, administracije, kao i međunarodne zajednice. Veliki broj slučajeva iznesen pred lice pravde i veliki broj presuda takozvanim „krupnim ribama“ pokazuje da se stvari mogu promijeniti.

4.2. Borba protiv organizovanog kriminala

Zakon o sprječavanju i borbi protiv organizovanog kriminala¹³³ definiše organizovanu kriminalnu grupu kao strukturisanu grupu od tri ili više osoba koja postoji određeni vremenski period i djeluje na koordinisan način u svrhu činjena jednog ili više ozbiljnih djela, a u cilju postizanja direktne ili indirektno finansijske koristi ili druge materijalne koristi. Organizovana kriminalna grupa nije grupa oformljena povremeno ili u cilju trenutnog činjena ozbiljnog krivičnog djela i nema kontinuitet ili definitivnu strukturu ili unaprijed uspostavljene uloge u okviru grupe. U borbi protiv organizovanog kriminala, Rumunija je takođe postavila značajan institucionalni okvir. Osnivanjem Direktorata za istrage organizovanog kriminala i terorizma, nađen je sistematičan pristup problemu, ali i način da se uskladi rumunsko zakonodavstvo i praksa sa evropskim i međunarodnim.

Direktorat za istrage organizovanog kriminala i terorizma osnovan je 2004. godine, kao nezavisno pravno tijelo u sklopu Vrhovnog državnog tužilaštva Rumunije. Direktoratom upravlja glavni tužilac Direktorata, koji je podređen Vrhovnom državnom tužiocu u Vrhovnom sudu kasacije i pravde. S obzirom na to da je nadređen glavnom tužiocu, Vrhovni državni tužilac rješava sporove, odnosno pitanja nadležnosti između Direktorata i drugih tijela i jedinica u Ministarstvu regionalnog razvoja i javne administracije.¹³⁴ Tako, u slučaju sukoba nadležnosti ovog Direktorata i Nacionalnog direktorata za antikorupciju, Vrhovni državni tužilac će biti taj koji će donijeti odluku u čijoj nadležnosti je određen slučaj.

4.2.1. Nadležnosti Direktorata za istrage organizovanog kriminala i terorizma

Nadležnosti Direktorata za istrage organizovanog kriminala i terorizma su propisane Zakonom o osnivanju, organizovanju i funkcionisanju Direktorata su sljedeće:

¹³² Izvještaj o sprovođenju mehanizma za saradnju i verifikaciju, str. 10.

¹³³ Zakon br. 39/2003, dostupan na: http://www.unodc.org/doc/enl/2010/Romania_Law_Preventing_Combating_Organized_Crime_R10-5_2010.pdf

¹³⁴ Član 1 Zakona br. 508 o osnivanju, organizovanju i funkcionisanju Direktorata za istrage organizovanog kriminala i terorizma, u okviru Ministarstva regionalnog razvoja i javne administracije. Dostupan je na: <http://www.schengen.mai.gov.ro/English/Documente/Law/Police/Law%20508%20DIICOT.pdf>

- da sprovodi krivične istrage protiv počinioca krivičnih djela propisanih ovim i posebnim zakonima;
- da nadgleda, kontroliše i bude zadužen za akcije krivične istrage koje sprovode agenti i službenici kriminalističke policije¹³⁵, koji su podređeni Direktoratu;
- da obavijesti sudske vlasti da preduzmu odgovarajuće mjere u skladu sa zakonom i da sude u slučajevima povezanim sa djelima koja potpadaju pod nadležnost Direktorata;
- da rukovodi, nadgleda i kontroliše tehničke aktivnosti u vezi sa krivičnom istragom koje su sprovedene od strane ekonomskih, finansijskih, bankarskih, carinskih, računarskih i drugih eksperata, koji su postavljeni u okviru Direktorata;
- da proučava slučajeve koji generišu vršenje djela organizovanog kriminala, trgovine drogama, sajber kriminala i terorizma i uslove koji ih omogućavaju; da razrađuju prijedloge za eliminisanje ovakvih djela i da unaprijede krivičnu legislativu u ovoj oblasti;
- da uspostavi i ažurira bazu podataka prestupa koji su u nadležnosti Direktorata;
- da postigne druge zadatke koji su mu povjereni Krivičnim zakonikom i posebnim zakonima.

U nadležnostima Direktorata stoji jasno propisano da je nadležan za djela propisana Krivičnim zakonikom, osim onih djela koja spadaju u nadležnost Nacionalnog direktorata za antikorupciju. U djela čije istrage spadaju u nadležnost ovog Direktorata uključuju djela propisana Zakonom o sprječavanju i borbi protiv organizovanog kriminala koja prevazilaze vrijednost od 1.000.000€, zatim djela počinjena protiv nacionalne bezbjednosti, teroristički akti, djela koja spadaju u oblast sajber kriminala. Takođe, djela koja su počinjena od strane lica koja pripadaju kriminalnim grupama, a koja su počinjena protiv industrijske ili intelektualne svojine spadaju u nadležnost ovog Direktorata. Tu su i djela koja se tiču trgovine ljudima, drogama, tkivima, ćelijama i organima, djela krijumčarenja preko državne granice i sl.

4.2.2. Organizacija i funkcionisanje Direktorata za istrage organizovanog kriminala i terorizma

Na čelu Direktorata nalazi se glavni tužilac Direktorata koji ima rang prvog zamjenika vrhovnog državnog tužioca pri Visokom sudu kasacije i pravde, odnosno vrhovnom sudu Rumunije. Šefu direktorata u radu pomaže jedan zamjenik i dva savjetnika. Direktorat je podijeljen na centralni dio i teritorijalne jedinice. Teritorijalnim jedinicama upravljaju glavni tužioci teritorijalne jedinice i oni su odgovorni glavnom tužiocu Direktorata, koji i odlučuje o njihovom osnivanju. Direktorat je takođe podijeljen i na servise, pa trenutno postoji šest takvih servisa: Servis za sprječavanje i borbu protiv organizovanog kriminala, Servis za sprječavanje i borbu protiv trgovine narkoticima, Servis za sprječavanje i borbu protiv ekonomskog i finansijskog kriminala, Servis za sprječavanje i borbu protiv sajber kriminala, Servis za sprječavanje i borbu protiv terorizma i djela protiv nacionalne bezbjednosti, kao i Sudski servis. Postoji 15 teritorijalnih servisa i 26 teritorijalnih jedinica.

Osoblje Direktorata za istrage organizovanog kriminala i terorizma su tužioci, specijalisti za obradu i procjenu podataka u ekonomskom, finansijskom, bankarskom, carinskom i IT sektoru. Glavni tužilac Direktorata odlučuje koje će osobe obavljati ove funkcije u zavisnosti od kompleksnosti rada i obaveza. Ovo osoblje ima status državnih službenika

¹³⁵ Kriminalistička policija je policija koja radi na poslovima istrage djela organizovanog kriminala i terorizma. Za razliku od sudske policije koja radi u Nacionalnom direktoratu za antikorupciju, ova policija nije nezavisna od Ministarstva unutrašnjih poslova. Kontrolu i koordinaciju nad njom vrše tužioci Direktorata i njihovi nalozi su obavezujući za službenike kriminalističke policije.

i uživaju prava i obaveze koje proističu iz ovog statusa. Tehničko-naučni analize koje su proizvod rada ovih službenika, a zatraženi su pisanim putem od strane tužioca, smatraju se dokazima.¹³⁶ Funkcija tužioca ili specijaliste nije kompatibilna sa bilo kojom javnom ili privatnom funkcijom, osim sa obavljanjem predavačkih funkcija na univerzitetima.

Osoblje Direktorata treba da čini 230 tužilaca i 40 specijalista, ali i 200 administrativnih službenika. Ovaj broj može biti promijenjen Vladinom odlukom.

Kada je u pitanju funkcionisanje Direktorata, propisano je da lica koja su u posjedu informacija o djelima koja su u nadležnosti Direktorata, moraju isti o tome i obavijestiti. Tijela i institucije koje su specijalizovane za prikupljanje podataka takođe imaju obavezu da o svojim saznanjima u vezi sa organizovanim kriminalom i terorizmom obavijeste Direktorat. S druge strane, Direktorat je u obavezi da u slučaju djela koja narušavaju nacionalni bezbjednost ili su djela terorista, obavijesti nacionalne vlasti koje imaju nadležnost u ovoj oblasti i da, ukoliko za tim postoji potreba, traži njihovu pomoć. Razmjena informacija značajna je i za odnos drugih tužilaca i policijskih tijela. Ukoliko u svojim istražnim radnjama dođu do saznanja ili informacija koje mogu pomoći Direktoratu za istrage organizovanog kriminala i terorizma, odnosno spadaju u njegovu nadležnost, tužioci i policijski službenici u obavezi su da te informacije predoče službenicima Direktorata.

Direktorat ima pravo da koristi sredstva za prikupljanje, provjeru, obradu, čuvanje i identifikovanje podataka u vezi sa njegovom nadležnošću. U obavljanju svojih poslova, Direktorat ima pravo da kontroliše bankovne račune i račune povezane sa njima, da nadgleda, presrijeće i snima komunikaciju, da pristupa računarskim sistemima. Tužilac Direktorata ima pravo da traži od osobe koja posjeduje ili prikuplja, u originalu ili kopiji, bilo koji podatak, informaciju, dokument, bankovna, finansijska i računovodstvena dokumenta. Ova vrsta nadzora može da se vrši 30 dana, a može i ukoliko postoji potreba produžiti nadzor, ali ne više od 120 dana, odnosno 4 mjeseca.

U obavljanju istraga djela koja su u njegovoj nadležnosti, a u slučaju da na drugi način nije moguće doći do podataka, Direktorat može da angažuje agente na tajnom zadatku. Ovo su specijalno postavljeni agenti ili službenici krivične policije. Nalog za postavljanje ovih agenata može biti izdat samo od tužioca Direktorata za istrage organizovanog kriminala i terorizma. Trajanje tajne misije uspostavlja se na 60 dana, može biti produženo na po 30 dodatnih dana, ali ukupno ne više od godinu dana. Tužioci su takođe nadležni da uspostave specifične mjere zaštite svjedoka, eksperata ili žrtava.

Kada su u pitanju nadležnosti teritorijalnih jedinica i servisa, oni su do određene mjere nezavisni u svom radu. Naime, optužnica na kojoj rade tužioci teritorijalnih jedinica vođena je od strane glavnog tužioca teritorijalne jedinice. Slučaj konflikta nadležnosti teritorijalne jedinice, servisa ili centralne jedinice rješava glavni tužilac Direktorata. Takođe, tužioci centralne strukture ili servisa imaju pravo da preuzmu istrage koje su vodili tužioci teritorijalnih jedinica ukoliko nepristrasnost tužioca teritorijalne jedinice može biti narušena okolnostima, ukoliko je strana pod istragom srodnik ili srodnik po braku do četvrtog stepena sa nekim od tužilaca u teritorijalnoj jedinici, ukoliko je to potrebno zbog kompleksnosti slučaja. U ovakvim slučajevima tužioci iz centralne strukture Direktorata mogu da ponište akcije i mjere tužilaca teritorijalnih jedinica ukoliko nijesu u skladu sa zakonom.

¹³⁶ „The technical-scientific analysis, carried out by the specialists stipulated at (1), by written order of the prosecutor, is evidence, under the law.” - član 10, stav 3 Zakona br. 508 o osnivanju, organizovanju i funkcionisanju Direktorata za istrage organizovanog kriminala i terorizma.

4.2.3. Izazovi i dostignuća u dosadašnjem radu Direktorata

Jedan od glavnih izazova u radu Direktorata je sve veći broj slučajeva, kao i različitost u djelovanju organizovanih kriminalnih grupa. Najčešći slučajevi kojima se Direktorat bavi su slučajevi koji se tiču trgovine drogama, trgovine ljudima i sajber kriminal. Samo u 2012. godini trebalo je riješiti 16.984 slučaja, a riješeno je 8.936 slučaja. Vrijednost konfiskovanih narkotika u 2012. godini je oko 10,5 miliona eura.¹³⁷

Takođe, značajan izazov u radu Direktorata predstavljaju i pitanja korišćenja specijalnih tehnika istraživanja, koje potpadaju pod mjere tajnog nadzora. Za ovakve slučajeve neophodno je dobiti odobrenje, ali i voditi računa o zaštiti ljudskih prava. Što se tiče međunarodne saradnje, kao jednog značajnog faktora u borbi protiv organizovanog kriminala, Međunarodna kancelarija za sudsku pomoć osnovana je za ostvarivanje ovog vida saradnje. Ova kancelarija funkcioniše u okviru Direktorata za istrage organizovanog kriminala i terorizma i direktno je podređena glavnom tužiocu. Direktorat je do sada sarađivao sa organizacijama iz 64 države, a rezultat ove saradnje je 1024 riješena slučaja.¹³⁸

Literatura:

- Ustav Republike Rumunije
- Zakon o sprječavanju, otkrivanju i sankcionisanju koruptivnih djela dostupan na: <http://www.cdep.ro/legislatie/eng/vol52eng.pdf>
- Vladina hitna uredba broj 43, od 4. aprila 2002. godine, u vezi sa Nacionalnim direktoratom za antikorupciju, Vlada republike Rumunije, dostupno na: http://www.mai-dga.ro/downloads/engleza/GEO%2043_2002ENG.pdf
- Zakon br. 39/2003, dostupan na: http://www.unodc.org/doc/enl/2010/Romania_Law_Preventing_Combating_Organized_Crime_R10-5_2010.pdf
- Zakona br. 508 o osnivanju, organizovanju i funkcionisanju Direktorata za istrage organizovanog kriminala i terorizma, u okviru Ministarstva regionalnog razvoja i javne administracije. Dostupan je na: <http://www.schengen.mai.gov.ro/English/Documente/Law/Police/Law%20508%20DIICOT.pdf>
- Nacionalna strategija za antikorupciju, 2012-2015.
- Violeta Sechely, Opšta prezentacija o Nacionalnom direktoratu za antikorupciju (NAD): ciljevi i prepreke, 2008. Dostupno na: <http://ancorage-net.org/content/documents/sechely.pdf>
- Merida konvencija, dostupna na: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf
- Prof. dr Peter J.P. Tak, *Odnos između javnih tužilaca i policije u zemljama članicama Savjeta Evrope*, Savjet Evrope, Strazbur, 2005
- Dvanaesti izvještaj Evropske komisije o sprovođenju Mehanizma za saradnju i verifikaciju dostupno na: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_en.pdf
- „Pristup EU u sudskoj reformi u Jugoistočnoj i Istočnoj Evropi“, Ghinea C., Stefan L., Bukurešt, 2011. Dostupno na: <http://www.crpe.ro/en/the-eu-approach-to-justice-reform-in-southeastern-and-eastern-europe/>
- Kratak pregled aktivnosti DNA za period 2005-2012, dostupan na: <http://www.pna.ro/faces/object2.jsp?id=193>
- *Efektivni mehanizmi i prakse za borbu protiv korupcije u regionu Crnog mora.*

¹³⁷ Podatak dobijen iz prepiske sa gđom Laurom Feliciom Ceh, glavnom tužiteljicom u kancelariji za međunarodnu saradnju, Direktorat za istrage organizovanog kriminala i terorizma, od 11.11.2013.

¹³⁸ Podatak preuzet sa zvaničnog sajta Direktorata, dostupno na: <http://www.diicot.ro/>

Naučene lekcije i sljedeći koraci za Rumuniju, Bugarsku, Tursku i Gruziju. Bukurešt, 2010. Dostupno na: http://www.cls-sofia.org/uploads/files/BST%20Anticorruption_Final%20version%20of%20the%20study.pdf

- C. Ghinea, M. Popescu, C. Ciucu, *Efekti monitoringa pravde u rumunskoj politici i institucijama: percepcije medija i civilnog društva.* Policy memo br. 11, Rumunski centar za evropske politike, 2010.
- Hristo Chaprazov, *Bugarska i Rumunija – napredak ka evropskim integracijama u oblasti sudstva i borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala*, 2011
- Evropska komisija, Redovni izvještaj o napretku Rumunije, 2004. godina. Dostupan na: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/rr_ro_2004_en.pdf
- Ekspertska seminar, Efektivna sredstva za borbu protiv korupcije. OECD, Antikorupcijska mreža Istočne Evrope i Centralne Azije, Nacionalni direktorat za antikorupciju, Rumunija 2010.
- OECD izvještaj, Specijalizovane institucije za antikorupciju, Pregled modela, drugo izdanje, Antikorupcijska mreža Istočne Evrope i Centralne Azije, 2013.
- Prepiska sa gđom Laurom Feliciom Ceh, glavnom tužiteljicom u kancelariji za međunarodnu saradnju, Direktor za istrage organizovanog kriminala i terorizma, od 11.11.2013.
- Nacionalni direktorat za antikorupciju: <http://www.pna.ro/>
- Direktor za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije: <http://www.diicot.ro/>

5.1. Sažetak

Specijalno tužilaštvo za organizovani kriminal djeluje od 2003. godine, najprije kao dio Okružnog javnog tužilaštva u Beogradu, a od 2010. godine kao tužilaštvo posebne nadležnosti u okviru javnog tužilaštva Republike Srbije. U okviru javnog tužilaštva Republike Srbije djeluje kao tužilaštvo posebne nadležnosti i Tužilaštvo za ratne zločine. Posebnim Zakonom je uređena nadležnost tužilaštva za organizovani kriminal, specijalnih sudova i utvrđena posebna organizaciona cjelina u Ministarstvu unutrašnjih poslova – Služba za suzbijanje organizovanog kriminala, kao i posebna pritvorska cjelina Okružnog zatvora u Beogradu. Ovaj Zakon je od 2003. do danas pretrpio devet izmjena i dopuna. Tim zakonom su definisani i prethodna saglasnost specijalnog tužioca na imenovanje starješine službe za suzbijanje organizovanog kriminala u Ministarstvu unutrašnjih poslova, obaveze državnih organa i organizacija prema službi i tužiocu, mogućnost upućivanja zaposlenog državnog službenika na rad u tužilaštvo, posebne provjere zaposlenih u specijalnom tužilaštvo.

Tužilačka istraga se za djela organizovanog kriminala primjenjuje od 2009. godine, a za druga krivična djela od septembra 2013. godine.

Od osnivanja specijalnog tužilaštva do septembra 2013. godine na čelu tužilaštva su bila tri tužioca. U prvih šest godina rada (2003-2008) Specijalno tužilaštvo je pokrenulo preko stotinu krivičnih postupaka u kojima je okrivljeno oko 1.100 lica, 375 osuđenih lica od čega 365 na zatvorske kazne, 10.003.000 američkih dolara, 326.200 evra, 34.875.500,00 dinara, 2.500.000 švajcarskih franaka, 110.000 DM oduzete imovinske koristi.

U periodu od 2009 do septembra 2012.godine pokrenuti su krivični postupci protiv ukupno 916 lica u 95 krivičnih predmeta, od čega je istraga pokrenuta protiv 861, a optuženo je 777 lica za jedno ili više krivičnih djela iz djelokruga Tužilaštva za organizovani kriminal. U periodu 2003 do kraja 2008 godine prijavljeno je 1279 lica, pokrenuto 1259 istraga, a optuženo je 943 lica.¹³⁹

U periodu 2009-2011. pokrenuta je finansijska istraga protiv 533 lica, što govori o trendu da se u gotov svim postupcima istovremeno sprovode i finansijske istrage.

Postupci uključuju korupciju u pravosuđu, zloupotrebe u krivičnom postupku pripadnika MUP i advokata, zloupotrebe u prometu cigareta, zloupotrebe u stečajnom postupku, zloupotrebe u javnim preduzećima, proizvodnji i trgovinu narkotika itd.

Oduzimanje imovine stečene krivičnim djelom započeto je od marta 2009. godine. U primjeni učestvuju Jedinica za finansijske istrage i Direkcija za upravljanje oduzetom imovinom.

Potreba za potpunim usklađivanjem zakona koji uređuju rad tužilaštva sa zakonom o krivičnom postupku, kao i neupitna ustavnost zakonskih rješenja koja zadiru u domen ljudskih prava predstavljaju poučno iskustvo. U prethodnom periodu rješavana su brojna krivično procesna pitanja među kojima se ističu krivično pravna odgovornost i kazna za svjedoka saradnika (obustavljanje krivičnog postupka ili ublažavanje kazne vs. motivacija za status saradnika), status dokaza prikupljenih primjenom posebnih mjera tzv. "slučajni nalaz", primjena posebnih mjera kod pripreme krivičnih djela i dr.

¹³⁹ Izvještaj o radu Tužilaštva za organizovani kriminal za period 2009-2012

Pored pomenutih institucija u RS djeluju i Agencija za borbu protiv korupcije od 2008. g koja se bavi pitanjima sukoba interesa javnih funkcionera i finansiranja političkih partija, Savjet Vlade RS za borbu protiv korupcije koji je prikupio informacije i objavio analize niza slučajeva visoke korupcije, analizirao brojne predloge zakona i dao svoje preporuke. U posljednje dvije godine specijalno tužilaštvo je pokrenulo postupke protiv više bivših ministara, najmoćnijih poslovnih ljudi i organizatora međunarodne trgovine narkoticima.

U okviru javnog tužilaštva R Srbije djeluju javna tužilaštva posebne nadležnosti – Tužilaštvo za organizovani kriminal i Tužilaštvo za ratne zločine.

Nadležnost i rad Tužilaštva za organizovani kriminal Srbije uređena je Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i posebno teških krivičnih djela (Sl. glasnik RS, br. 97/2008, 53/2010 I 66/2011) i Zakonom o javnom tužilaštvu (Sl. glasnik RS, br.116/2008, I 104/2009).

Na rad Tužilaštva za organizovani kriminal se prevashodno odnose odredbe Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i posebno teških krivičnih djela, odnosno odredbe Zakona o javnom tužilaštvu, ako predhodnim zakonom nije drugačije određeno.

Tužilaštvo za organizovani kriminal je nadležno za postupanje u predmetima krivičnih djela¹⁴⁰:

- Organizovanog kriminala;
- Ubistvo najviših državnih predstavnika (član 310 Krivičnog zakonika) i krivično djelo oružane pobune (član 311 Krivičnog zakonika);
- Krivična djela protiv službene dužnosti (član 359, 366, 367. I 368. Krivičnog zakonika), kada je okrivljeni, odnosno lice kojem se daje mito službeno odgovorno lice koje vrši javnu funkciju na osnovu izbora, imenovanja ili postavljanja od strane Narodne skupštine, Vlade, Visokog savjeta sudstva ili Državnog vijeća tužilaca.
- Krivična djela zloupotrebe položaja odgovornog lica, krivična djela u vezi sa javnom nabavkom i krivično djelo zloupotrebe službenog položaja, kada vrijednost pribavljene imovinske koristi prelazi iznos od 200.000.000 dinara (član 234 i 359 Krivičnog zakonika);
- Krivično djelo terorizma, krivično djelo javno podsticanje na izvršenje terorističkih djela, krivično djelo vrbovanje i obučavanje za izvršenje terorističkih djela, krivično djelo upotreba smrtonosne naprave, krivično djelo uništenje i oštećenje nuklearnog objekta, krivično djelo finansiranje terorizma i krivično djelo terorističko udruživanje (član 391 i 393 Krivičnog zakonika);
- Krivično djelo pranja novca (član 231 Krivičnog zakonika);
- Krivična djela protiv državnih organa i krivična djela protiv pravosuđa (član 322, 323, 336, 337 i 339).

Tužilaštvo za organizovani kriminal nadležno je za postupanje kako u prvom stepenu tako i u postupku po redovnim i vanrednim pravnim lijekovima. Radom ovog tužilaštva rukovodi tužilac za organizovani kriminal.

Pored Tužilaštva za organizovani kriminal, istim zakonom (Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i posebno teških krivičnih djela, Sl. Glasnik RS, br. 97/2008, 53/2010 I 66/2011), je predviđeno I postojanje Službe za suzbijanje organizovanog kriminala u okviru Uprave policije RS. Ova Služba je pod “direktivom” ministra unutrašnjih poslova, odnosno tužioca za organizovani kriminal uz čije mišljenje se odvija izbor i razrješenje starješine Službe za suzbijanje organizovanog kriminala.

¹⁴⁰ “Krivični zakonik, “Sl. glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012 i 104/2013”

Svi državni organi i organizacije su dužni da na zahtjev Službe za organizovani kriminal i tužioca za organizovani kriminal budu na usluzi i pomoći u rasvjetljavanju krivičnih djela iz ove oblasti. Organi su dužni: da bez odlaganja omoguće upotrebu svakog tehničkog sredstva kojim raspolažu; obezbijede blagovremeno odazivanje svakog svog pripadnika odnosno zaposlenog, uključujući i starješine organa, radi davanja obavještenja i saslušanja, tj. Ispitivanja u svojstvu osumnjičenog ili svjedoka; bez odlaganja predaju Službi za suzbijanje organizovanog kriminala ili tužiocu dokaz koji bi mogao pomoći u rasvjetljavanju krivičnih djela iz oblasti korupcije i organizovanog kriminala (član. 11 Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i posebno teških krivičnih djela).

Inicijativa za borbu protiv organizovanog kriminala kreće najčešće od Tužilaštva za organizovani kriminal, tj. tužioca. Inicijativu može pokrenuti i policija odnosno Služba za suzbijanje organizovanog kriminala ali o svim svojim radnjama mora blagovremeno obavijestiti Tužilaštvo za organizovani kriminal kako bi ono zauzelo najvažniju ulogu u istražnim radnjama.

Tužilaštvo za organizovani kriminal čine: Tužilac za organizovani kriminal, zamjenici tužioca za organizovani kriminal, viši savjetnici tužioca, samostalni savjetnici, portparol, sekretar, tužilački pomoćnici i ostali zaposleni.

Prilikom predlaganja kandidata za Tužioca za organizovani kriminal, kao i izbora zamjenika Tužioca, prednost imaju ona lica koja posjeduju potrebna stručna znanja i iskustva iz oblasti borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije.

Javnog tužioca, na predlog Vlade, bira Narodna skupština. O predloženim kandidatima traži se mišljenje nadležnog odbora Narodne skupštine. Vlada Narodnoj skupštini predlaže jednog ili više kandidata za funkciju javnog tužioca. Vlada kandidate predlaže sa liste kandidata koju je utvrdilo Državno vijeće tužilaca.

Državno vijeće tužilaca bira zamjenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije u istom ili drugom javnom tužilaštvu, ono odlučuje i o izboru zamjenika javnih tužilaca koji su na stalnoj funkciji u drugo ili više javno tužilaštvo.

Zamjenici tužioca biraju se na osnovu Pravilnika koje je Državno vijeće tužilaca usvojilo 15. Jula 2009. godine, nakon čega će se ocjenjivati njihova stručnost, osposobljenost i dostojnost nosioca javnotužilačke funkcije. Broj zamjenika javnih tužilaca za svako javno tužilaštvo utvrđuje Državno vijeće tužilaca, uz predhodno nabavljenu saglasnost od Ministra pravosuđa. Uslovi i postupak za izbor utvrđeni su Zakonom o javnom tužilaštvu.¹⁴¹

Republički javni tužilac može na predlog Tužioca za organizovani kriminal, da uputi u tužilaštvo za organizovani kriminal, zamjenika javnog tužioca, uz njegovu pisanu saglasnost (Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i posebno teških krivičnih djela, Sl. glasnik RS, br. 97/2008, 53/2010 I 66/2011).

Prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, u Tužilaštvu za organizovani kriminal je sistematizovano 21 radno mjesto sa ukupno 49 izvršilaca. Trenutno u administraciji za organizovani kriminal radi 44 lica.

¹⁴¹ Sl. glasnik RS, br.116/2008, I 104/2009).

5.2. Organizacija Tužilaštva za organizovani kriminal

Radom Tužilaštva za organizovani kriminal rukovodi Tužilac za organizovani kriminal i on predstavlja Tužilaštvo pred drugim organima, institucijama i građanima. Tužilac za organizovani kriminal rukovodi tužilačkom upravom, ostvaruje stalni uvid u rad tužilaštva kao cjeline i pojedinačni rad zamjenika i drugih zaposlenih. On preduzima mjere za pravilno, blagovremeno i efikasno obavljanje poslova u Tužilaštvu. U slučaju spriječenosti ili odsustva Tužioca zamjenjuje rukovodilac Krivičnog odjeljenja.

Kabinet Tužilaštva za organizovani kriminal čine: šef kabineta, portparol, saradnik za medijsku analizu praćenja rada Tužilaštva i administrativno-tehnički sekretar. Šef kabineta rukovodi radom kabineta tužioca, vodi evidenciju dnevnih obaveza tužioca, stara se o protokolarnim obavezama tužioca, organizuje sastanke tužioca u zemlji i inostranstvu, izvršava operativne zaključke tužioca, obavlja i druge poslove iz nadležnosti Tužilaštva po nalogu Tužioca.

Portparol, sredstvima javnog informisanja daje usmene ili pisane odgovore u vezi predmeta ili drugih pitanja kod kojih je zbog njihovog značaja pojačan interes javnosti. On priprema saopštenja za javnost i vrši analizu stavova medija i medijskog praćenja rada tužilaštva.

Saradnik za analizu medijskog praćenja rada tužilaštva za organizovani kriminal pomaže u istraživanju stavova medija, kao i pri analizi medijskog praćenja rada tužilaštva za organizovani kriminal, organizaciji vezanoj za informisanost i edukaciju građana kao i o podizanju svijesti građana o radu tužilaštva za organizovani kriminal.

Administrativno tehnički sekretar prima i evidentira poštu tužioca, void evidenciju primljenih i poslatih telegram, void evidenciju sastanaka kojem prisustvuje javni tužilac i vrši prijem telefonskih potiva za javnog tužioca, obrađuje naloge za službena putovanja i čuva pečate i štambilje i sve druge administrativno tehničke poslove.

Pored kabineta tužioca u organizacionoj šemi tužilaštva za organizovani kriminal postoje sekretarijat i odjeljenja. Odjeljenja u okviru tužilaštva za organizovani kriminal čine: krivično odjeljenje, odjeljenje za međunarodnu saradnju i odjeljenje za analitiku i informatiku. Radom Odjeljenja rukovodi zamjenik tužioca koga tužilac odredi.

U Krivičnom odjeljenju obavljaju se poslovi i zadaci Tužilaštva u krivičnim predmetima iz njegove nadležnosti, razmatraju spisi drugih tužilaštava radi ocjene da li ima osnova za preduzimanje postupka, ostvaruje saradnja i usmjerava rad Službi za suzbijanje organizovanog kriminala i drugih državnih organa koji rade na otkrivanju i suzbijanju krivičnih djela iz stavrne nadležnosti Tužilaštva.

U Odjeljenju za međunarodnu saradnju se pruža međunarodna pravna pomoć u predmetima organizovanog kriminala. U njemu se vrši priprema međunarodnih sporazuma, protokola i ostalih akata međunarodne saradnje Tužilaštva.

U Odjeljenju za analitiku i informatiku se pripremaju godišnji i periodični statistički izvještaji o radu tužilaštva (referati za stručne sastanke, savjetovanja, konferencije, formira baza podataka od značaja za rad Tužilaštva).

Sekretarijatom rukovodi sekretar tužilaštva. U njemu se obavljaju stručni, administrativni i tehnički poslovi koji su vezani za poslove tužilačke uprave (vođenje kadrovske evidencije, ostvarivanje prava iz radnog odnosa, izrada programa rada, vršenje operativnih zaključaka Tužioca kao i drugi poslovi po nalogu tužioca). U okviru sekretarijata se obrazuju posebne organizacione jedinice: pisarnica, daktilobiro, računovodstvo i služba voznog parka.

5.3. Bezbjedonosne provjere i prijave imovine

Agencija za borbu protiv korupcije na osnovi Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije¹⁴², vodi registar funkcionera kao i registar imovine i prihoda funkcionera.

Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije je određena obaveza organa u kojem funkcioner vrši javnu funkciju u roku od sedam dana, obavijesti Agenciju o tome da je funkcioner stupio na funkciju odnosno da mu je funkcija prestala.

“Funkcioner je dužan da u roku od trideset dana od dana izbora, postavljanja ili imenovanja podnese Agenciji izvještaj o svojoj imovini i prihodima . . .”. Ako funkcioner po isteku roka od 30 dana ne dostavi Agenciji traženi Izvještaj, tada Agencija o tome obavještava organ u kojem funkcioner vrši javnu funkciju. “Izvještaj se podnosi i u roku od 30 dana od dana prestanka javne funkcije, prema stanju na dan prestanka javne funkcije.”

„Lica koja vrše funkciju, odnosno obavljaju poslove i zadatke u državnim organima i posebnim organizacionim jedinicama utvrđenim posebnim Zakonom, dužna su da prije stupanja na funkciju, odnosno rad, dostave Agenciji za borbu protiv korupcije, u pisanoj formi, potpune i tačne podatke o svojoj imovini i imovini svog bračnog druga, krvnih srodnika u pravoj liniji, a u pobočnoj do trećeg stepena krvnog srodstva i u tazbinskom srodstvu do drugog stepena.”¹⁴³

Evidentiranje i provjeru podataka vrši Agencija za borbu protiv korupcije, u skladu sa posebnim zakonom. Bezbjednosne provjere vrši ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove, Bezbednosno-informativna agencija i Vojno-bezbednosna agencija. Bezbednosne provjere mogu se obaviti bez znanja tih lica prije stupanja na rad, odnosno funkciju, tokom vršenja funkcije, odnosno obavljanja poslova, kao i godinu dana po prestanku vršenja funkcije, odnosno obavljanja poslova. Način obavljanja bezbjednosnih provjera, kao i evidentiranje prikupljenih podataka, uređuje se aktom Vlade.

Državno vijeće tužilaca vodi lični list za svakog javnog tužioca, zamjenika javnog tužioca i zaposlenog u javnom tužilaštvu. Podatke koje lični list sadrži Državnom vijeću tužilaca proslijeđuje javni tužilac i odgovoran je za njihovu tačnost, kao i lice na koje se podaci odnose ako ih je ono saopštilo. Podaci koje sadrži lični list jesu službena tajna i mogu da se koriste samo u svrhu primjene ovog zakona. Obaveze javnih tužilaca pri dostavljanju podataka potrebnih za vođenje ličnih listova propisuje Državno vijeće tužilaca.

5.3. Odnosi sa redovnim tužilaštvom

Javno tužilaštvo Srbije čini Republičko javno tužilaštvo, apelaciona javna tužilaštva, viša javna tužilaštva, osnovna javna tužilaštva i javna tužilaštva posebne nadležnosti. Tužilaštvo za organizovani kriminal i Tužilaštvo za ratne zločine čine javna tužilaštva posebne nadležnosti. Kada dođe do sukoba nadležnosti između tužilaca iz tužilaštva posebne nadležnosti međusobno i sukoba javnih tužilaca posebne nadležnosti sa drugim javnim tužiocima taj sukob rješava Republički javni tužilac. Republički javni tužilac u svojoj nadležnosti nadzire rad svih javnih tužilaštava. Zakonom su propisana nadređenost viših javnih tužilaštava nižim tužilaštvima, načelo devolucije, načelo supstitucije, utvrđeno obavezno uputstvo i procedura rješavanja sukoba nadležnosti.

¹⁴² (SL. glasnik RS, br. 97/2008, 53/2010 i 66/2011)

¹⁴³ Zakon o izmjenama i dopunama zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, 2009

5.4. Odnos sa policijom

Ministarstvo unutrašnjih poslova u nadležnosti Uprave kriminalističke policije ima formiranu Službu za borbu protiv organizovanog kriminala (SBPOK). Služba se sastoji od 4 odjeljenja i jedne jedinice (odjeljenje za suzbijanje organizovanog finansijskog kriminala, odjeljenje za suzbijanje organizovanog opšteg kriminala, odjeljenje za suzbijanje krijumčarenja narkotika, odjeljenje za borbu protiv visokotehnološkog kriminala, odjeljenje za stalno dežurstvo i telekomunikacije i jedinica za finansijske istrage).

Ideja formiranja Službe za borbu protiv organizovanog kriminala je da se kroz partnerstvo i organima i institucijama u zemlji što efikasnije suprotstavi organizovanom kriminalu u Srbiji.

Rad ove Službe u najvećem dijelu je uređen Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i posebno teških krivičnih djela i Zakonom o policiji.

Tužilaštvo za organizovani kriminal blisko sarađuje sa Službom za borbu protiv organizovanog kriminala. SBPOK nastoji da obavještajnim informacijama inicira vođenje istrage i obavještava o tome Tužilaštvo za organizovani kriminal. Na zahtjev tužilaštva za organizovani kriminal ova služba mora biti na usluzi I pomoći u rasvjetljavanju krivičnih djela iz ove oblasti.

Srateški imperativi SBPOK su: razrada i primjena metodologije rada zasnovane na prikupljanju, procjeni, analizi, razradi i korišćenju obavještajnih informacija i primjena; uvođenje i usvajanje metoda kojim će se postići najdjelotvorniji efekat protiv organizovanog kriminala, uključujući i oduzimanje imovine stečene kriminalom, nadogradnja znanja o organizovanom kriminalu, određivanje prioriteta u borbi protiv organizovanog kriminala na nacionalnom nivou i postizanje stadiuma bezbjednosti koji podrazumijeva održavanje kontrole nad minimalnim nivoom organizovanog kriminala.

5.5. Odnos sa sudovima

Pored tužilaštva za organizovani kriminal i Službe za borbu protiv organizovanog kriminala u okviru državnih institucija formirano je i Posebno odjeljenje za organizovani kriminal Višeg suda u Beogradu, koji je nadležan u prvostepenom postupku. Posebno odjeljenje (za organizovani kriminal) čini dvanaest sudija (troje sudija iz Odeljenja za ratne zločine, uz dvoje sudija (prethodni postupak).

Radom posebnog odjeljenja za organizovani kriminal rukovodi predsjednik posebnog odjeljenja Višeg suda. Rukovodilac posebnog odjeljenja mora imati najmanje deset godina profesionalnog iskustva u oblasti krivičnog prava. Prilikom raspoređivanja sudija u Posebno odjeljenje za organizovani kriminal prednost imaju sudije koje posjeduju posebna stručna znanja i iskustva iz oblasti borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije.

Predsjednik Višeg suda u Beogradu bliže određuje rad posebnog odjeljenja Višeg suda. Prilikom raspoređivanja i upućivanja sudija u Posebno odjeljenje Višeg suda, vodi se računa da se ispoštuju posebna stručna znanja i iskustva u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije.

Za odlučivanje u drugom stepenu za krivična djela iz oblasti organizovanog kriminala formirano je posebno odjeljenje u okviru Apelacionog suda u Beogradu. Sudija Poseb-

nog odjeljenja Apelacionog suda mora imati najmanje deset godina profesionalnog iskustva u oblasti krivičnog prava.¹⁴⁴ Sukob nadležnosti između redovnih sudova za postupanje u predmetima vezanih za krivična djela organizovanog kriminala rješava Vrhovni kasacioni sud.

5.6. Odnosi sa drugim državnim organima

Pored Tužilaštva, Službe i Posebnog odjeljenja Višeg suda za organizovani kriminal formirana je i posebna pritvorska jedinica u Okružnom zatvoru u Beogradu. U toj jedinici zatvorsku kaznu izdržavaju lica kojima je određen pritvor u krivičnom postupku za krivična djela iz oblasti organizovanog kriminala i korupcije.

Zakonikom o krivičnom postupku predviđena je obaveza svih državnih organa da postupaju po svakom zahtjevu javnog tužioca. Ukoliko policija ili drugi državni organ ne postupi po zahtjevu javnog tužioca, javni tužilac će o tome obavijestiti starješinu koji rukovodi organom. Starješina je dužan da u roku od 24 časa od obavještenja tužioca postupi po zahtjevu, a ako ne postupi javni tužilac može da zatraži pokretanje disciplinskog postupka protiv lica koje se smatra odgovornim za nepostupanje po zahtjevu.

Zakon o krivičnom postupku propisuje i jednu potpuno novu posebnu dokaznu radnju – automatsko pretraživanje ličnih i sa njima povezanih podataka. Riječ je o bazama podataka kojima raspolažu državni organi, lokalne samouprave, javna preduzeća, privredni subjekti. Suština dokazne radnje se ogleda u mogućnosti i obavezi vlasnika ili korisnika baze podataka da po naredbi istražnog sudije izvrši poređenje prikupljenih podataka o licu i djelu sa podacima tih službi i organa koji se već nalaze u njihovim bazama. Ova radnja treba da ubrza i olakša utvrđivanje istovjetnosti lica, predmeta i drugih podataka značajnih za uspješno vođenje krivičnog postupka.

Agencija za borbu protiv korupcije nadzire sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, Akcionog plana za primjenu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i sektorskih akcionih planova; pokreće postupak i izriče mere zbog povrede ovog zakona; rješava o sukobu interesa; obavlja poslove u skladu sa zakonom kojim je uređeno finansiranje političkih stranaka, odnosno političkih subjekata; daje mišljenja i uputstva za sprovođenje ovog zakona; daje inicijative za izmenu i donošenje propisa u oblasti borbe protiv korupcije; daje mišljenja u vezi sa primenom Strategije, Akcionog plana i sektorskih akcionih planova; prati i obavlja poslove koji se odnose na organizovanje koordinacije rada državnih organa u borbi protiv korupcije; vodi registar funkcionera; vodi registar imovine i prihoda funkcionera; pruža stručnu pomoć u oblasti borbe protiv korupcije; sarađuje sa drugim državnim organima u pripremi propisa u oblasti borbe protiv korupcije; daje smjernice za izradu planova integriteta u javnom i privatnom sektoru; sarađuje sa naučnim organizacijama i organizacijama civilnog društva u sprovođenju aktivnosti prevencije korupcije; uvodi i sprovodi programe obuke o korupciji, u skladu sa ovim zakonom; vodi posebne evidencije u skladu sa ovim zakonom; postupa po predstavkama pravnih i fizičkih lica; postupa po prijavama državnih službenika, odnosno zaposlenih u organima Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i organima javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, odnosno organima privrednih društava čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave i zaposlenih u državnim organima

¹⁴⁴ Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i posebno teških krivičnih djela (Sl. glasnik RS, br. 97/2008, 53/2010 i 66/2011).

i organizacijama; organizuje istraživanja, prati i analizira statističke i druge podatke o stanju korupcije; u saradnji sa nadležnim državnim organima prati međunarodnu saradnju u oblasti borbe protiv korupcije.

Kada utvrdi da je funkcioner prekršio odredbe zakona, Agencija obavještava nadležni organ radi pokretanja disciplinskog, prekršajnog i krivičnog postupka, u skladu sa zakonom.¹⁴⁵ Funkcioner koji ne prijavi imovinu Agenciji ili daje lažne podatke o imovini, u nameri da prikrije podatke o imovini, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.¹⁴⁶

Savjet za borbu protiv korupcije osnovan je Odlukom Vlade Republike Srbije 11. oktobra 2001. godine. Savjet je stručno, savetodavno telo Vlade Srbije osnovano sa zadatkom da sagleda aktivnosti u borbi protiv korupcije, da predlaže Vladi Republike Srbije mere koje treba preduzeti u cilju efikasne borbe protiv korupcije, kao i da prati njihovo sprovođenje i da daje inicijative za donošenje propisa, programa i drugih akata i mera u toj oblasti. Savjet za borbu protiv korupcije trenutno ima šest članova. Članove Saveta, prema Odluci o osnivanju, imenuje Vlada na predlog članova Saveta. Članovi Savjeta mogu biti istaknuti domaći i strani naučnici i stručni saradnici. Predsjednika Savjeta imenuje Vlada iz redova članova Savjeta i na njihov predlog. Tehničko-administrativnu pomoć Savetu pruža Generalni sekretarijat Vlade Srbije. Savjet za borbu protiv korupcije samostalno raspolaže budžetom koji usvaja Vlada Srbije na predlog Savjeta. Savjet za borbu protiv korupcije svakodnevno prima veliki broj predstavljeni građana. Međutim, Savet se bavi pojedinačnim slučajevima jedino ukoliko oni ukazuju na neku širu pojavu, koja posebno ističe izvore krupne korupcije u privredi i politici. Predstavke se proslijeđuju nadležnim institucijama. Savjet radi na izveštajima, koji se dostavljaju Vladi Republike Srbije, a potom iznose u javnost.¹⁴⁷

5.7. Naučene lekcije i izazovi

Definicija organizovanog kriminala i njeno različito utvrđivanje u dva zakona predstavljalo je problem za rad specijalnog tužilaštva sve do izmjena i usaglašavanja propisa 2009.godine. Potreba za potpunim usklađivanjem zakona koji uređuju rad tužilaštva sa zakonom o krivičnom postupku, kao i neupitna ustavnost zakonskih rješenja koja zadiru u domen ljudskih prava predstavljaju poučno iskustvo. U prethodnom periodu rješavana su brojna krivično procesna pitanja među kojima se ističu krivično pravna odgovornost i kazna za svjedoka saradnika (obustavljanje krivičnog postupka ili ublažavanje kazne vs. motivacija za status saradnika), status dokaza prikupljenih primjenom posebnih mjera tzv. "slučajni nalaz", primjena posebnih mjera kod pripreme krivičnih djela i dr.

Strategija za borbu protiv korupcije i Akcioni plan za sprovođenje Strategije, usvojeni marta 2013.godine, predstavljaju dobar izvor podataka o i dalje aktuelnim izazovima u ovoj oblasti.

Među problemima u oblasti pravosuđa navodi se činjenica da „još uvijek nije propisano krivično djelo nezakonito bogaćenje definisano u Konvenciji UN za borbu protiv korupcije. Dodatnu poteškoću predstavlja i činjenica da „postojeći elektronski upisnici o svim krivičnim predmetima, u kojima postupaju organi unutrašnjih poslova i pravosuđe, nisu međusobno povezani, niti se vode na isti način“. Istaknuto je i da se finansijska istraga „uglavnom sprovodi nakon što je krivična prijava već podnijeta, tokom istrage.

¹⁴⁵ Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 57

¹⁴⁶ *ibid*, član 72

¹⁴⁷ <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/content/cid1015/osnivanje-i-nadleznost>

Odlaganjem finansijske istrage povećava se rizik da će imovina biti iznijeta iz zemlje“. Akcioni plan propisuje i mjeru „uvođenje tima ekonomskih forenzičara u sastavu javnih tužilaštava“ koja je odgovor na poteškoće u pokretanju i vođenju finansijskih istraga usljed nepostojanja odgovarajućeg stručnjaka ekonomsko finansijske struke u tužilaštvu.

Strategija konstatuje da je radi bolje komunikacije javnog tužilaštva i policije „potrebno zakonom omogućiti upućivanje na određeno vrijeme policijskih službenika u javno tužilaštvo“. Akcioni plan predviđa mjeru kojom će se omogućiti međusobna povezanost baza podataka za krivične istrage, odnosno elektronsku razmjenu informacija i pristup tužiocima bazama podataka sa policijom, Upravom carina, Poreskom upravom, Agencijom i drugim relevantnim organima. Predviđeno je donošenje propisa o uređenju međusobnog povezivanja baza.

Izvori:

- Ustav Republike Srbije (“Službeni glasnik RS”, br. 98/2006)
- Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela (“Službeni glasnik RS”, br. 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004 - dr.zakon, 45/2005, 61/2005, 72/2009, 72/2011 - dr.zakon i 101/2011)
- Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije (“Službeni glasnik RS”, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - odluka US, 67/2013 - odluka US i 112/2013 - autentično tumačenje)
- Zakonik o krivičnom postupku (“Službeni glasnik RS”, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013 i 45/2013)
- Krivični zakonik Republike Srbije (“Službeni glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012 i 104/2013)
- Izvještaj o radu Tužilaštva za organizovani kriminal od marta 2009 do septembra 2012.
- Odgovori na Upitnik Instituta alternativa Tužilaštva za organizovani kriminal
- Internet stranica Savjeta za borbu protiv korupcije: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/>
- Strategija i Akcioni plan za borbu protiv korupcije
- Izvještaji Evropske komisije o napretku Republike Srbije

O Institutu alternativa

Institut alternativa (IA) je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Misija IA je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

Strateški ciljevi su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave, podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj.

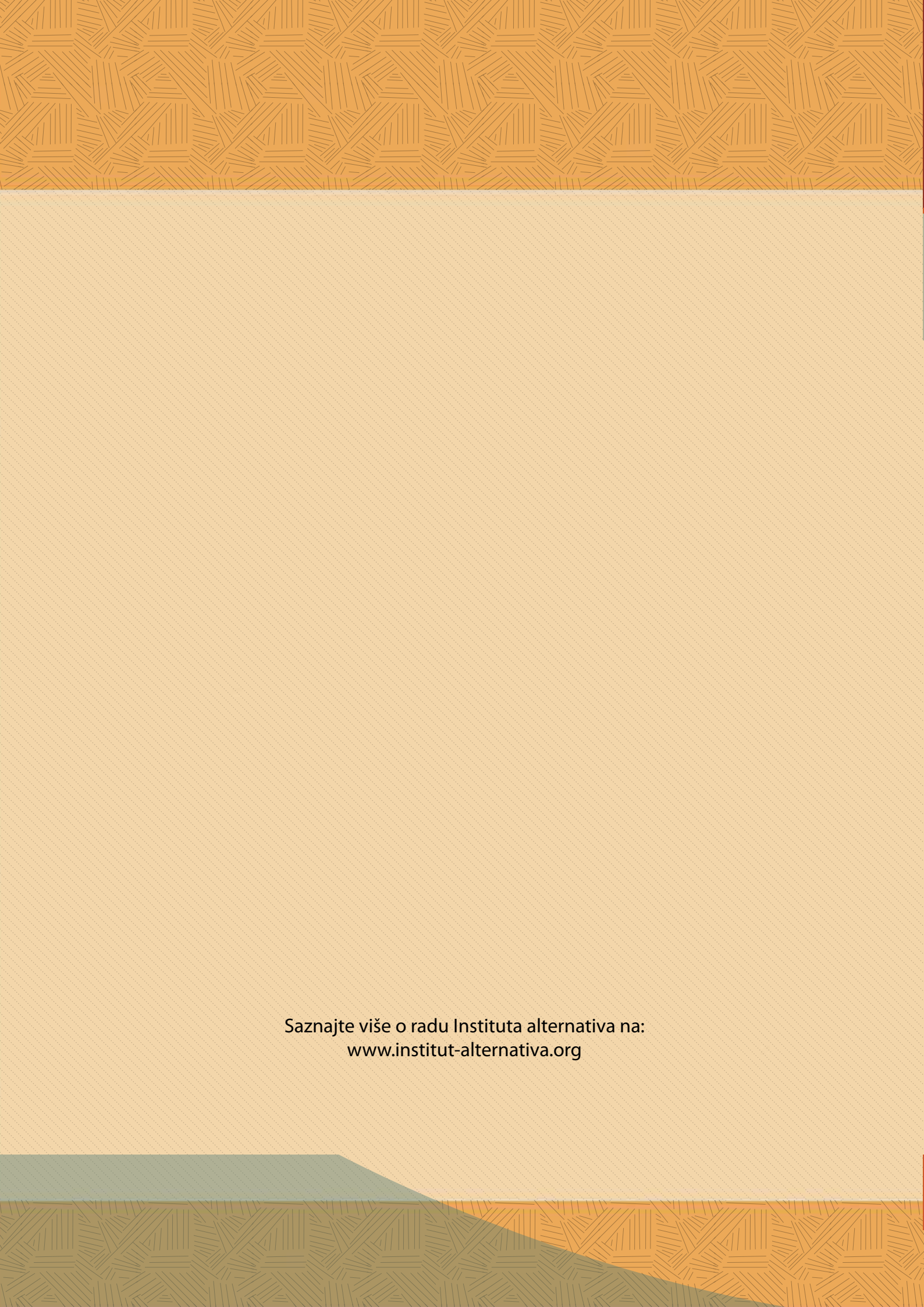
Vrijednost koje IA slijedi u svom redu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.

Institut alternativa djeluje kao **think tank**, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavi oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima IA radi i ostvaruje uticaj struktuisane su u pet glavnih programa: i) **javna uprava**, ii) **odgovorne javne finansije**, iii) **parlamentarni program**, iv) **bezbjednost i odbrana** i v) **socijalna politika**.

Na osnovu rada u okviru pet programa, IA se bavi praćenjem procesa **pregovora o članstvu u EU**, uz aktivno učešće u radnim grupama za određena poglavlja. Posebna aktivnost je **Škola javnih politika** koju organizujemo od 2012. godine.

Upravljanje organizacijom je podijeljeno izmedju Skupštine i Upravnog odbora. Predsjednik Upravnog odbora je Stevo Muk, a koordinatorka istraživanja je dr Jovana Marović.

www.institut-alternativa.org



Saznajte više o radu Instituta alternativa na:
www.institut-alternativa.org