



## DOBRO UPRAVLJANJE

ZA OTVORENOST I ODGOVORNOST  
U POLITICI I UPRAVLJANJU

**autorke:** Biljana Papović / Milica Kovačević

**istraživački tim:** Centar za pravosudna istraživanja - Srbija, Hrvatski pravni centar - Hrvatska

# ULOGA SPECIJALNIH DRŽAVNIH TUŽILAŠTAVA U BORBI PROTIV KORUPCIJE I ORGANIZOVANOG KRIMINALA: Crna Gora, Srbija i Hrvatska



autorke: Biljana Papović / Milica Kovačević

**ULOGA SPECIJALNIH DRŽAVNIH  
TUŽILAŠTAVA U BORBI PROTIV KORUPCIJE  
I ORGANIZOVANOG KRIMINALA:  
Crna Gora, Srbija i Hrvatska**

Podgorica, decembar 2017

## UVOD

Sprovođenje vladavine prava, posebno kroz reformu pravosuđa i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, i dalje predstavlja jedan od ključnih izazova u zemljama Zapadnog Balkana. Ovom pitanju je posljednjih godina, kroz proces pregovora sa EU, konačno posvećena značajnija pažnja. Uz pomoć EU, postignut je napredak u uspostavljanju efikasnog zakonodavnog okvira i struktura za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, ali ostvarivanje konkretnih rezultata u ovoj borbi još uvijek nije zadovoljavajuće. Ova borba zahtijeva jake institucionalne kapacitete i koordinisanu akciju svih državnih organa.

Centar za demokratsku tranziciju je, u saradnji sa partnerima, Centrom za pravosudna istraživanja iz Srbije i Hrvatskim pravnim centrom, pripremio istraživanje fokusirano na nezavisnost, efikasnost i odgovornost tužilaštava specijalne nadležnosti. Zeljeli smo "ispitati" ključne tačke funkcionisanja ovih institucija i uputiti predloge za dalje unapređenjenjihovog rada.

Za pripremu ovog dokumenta koristili smo rezultate istraživanja pripremljene u okviru projekta „Uloga specijalnih državnih tužilaštava u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala: Crna Gora, Srbija i Hrvatska“ koji je finansijski podžao Evropski fond za Balkan (EFB):

- „Specijalno državno tužilaštvo Crne Gore-normativni okvir i uloga u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala“, CDT, Crna Gora
- „Uloga tužilaštva u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala“, CEPRIS, Srbija
- „Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta - normativni okvir i uloga u borbi protiv korupcije i organiziranog kriminaliteta“, HPC, Hrvatska
- „Medjunarodni standardi i nacionalne prakse regulacije specijalnih tužilaštava za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala“, autor prof. dr. Bojan Spaić

Naša želja je da ovaj dokument bude doprinos za otvorenu raspravu svih relevantnih aktera o ovoj važnoj temi. Nakon održanih stručnih rasprava u Crnoj Gori, Srbiji i Hrvatskoj, pripremili smo preporuke koje sadrže relevantne stavove i praktična iskustva.

Naš ključni cilj je pokretanje intenzivnijeg dijaloga na ovu temu a onda i pokretanje konkretnih akcija kako bi se naša društva efikasnije suprotstavila ovim pojavama.

Na kraju, veliku zahvalnost dugujemo kolegama iz Hrvatske i Srbije na korektnoj saradnji i sadržajim analizama. Hvala i dr Bojanu Spaiću na pomoći pri izradi metodologije i konkretnom doprinosu u pripremi ovog dokumenta. A EFB-u hvala na povjerenju i finansijskoj podršci.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem dokumentu.

**CDT tim**

## SPECIJALNA TUŽILAŠTVA U EVROPSKIM PRAVNIM SISTEMIMA

U savremenim državama postoje čak tri osnovna modela borbe protiv korupcije: 1. Višenamjenske agencije za borbu protiv korupcije, 2. Specijalizovane institucije krivičnog gonjenja, 3. Preventivne institucije.<sup>1</sup> Ova tri modela nijesu međusobno isključiva već je često uzajamno dopunjavanje.

Specijalizovane institucije krivičnog gonjenja, o kojima je riječ u ovom dokumentu, samo su nekada ustanovljene kao specijalna tužilaštva s posebnim statusom, a nekada su ustanovljene kao manje ili više nezavisna odjeljenja tužilaštva. Prilikom zakonskog ustanovljavanja ovih tijela ni međunarodna dokumenta ni dobre prakse ne ističu obavezu formiranja posebnih tužilaštava već naglašavaju obavezu naučne, stručne i profesionalne specijalizacije različitih tijela (tužilaštva, policije, sudova), koja učestvuju u krivičnim postupcima koji se odnose na korupciju i organizovani kriminal.

Analiza pravnog okvira djelovanja specijalnih tužilaštava pokazuje da je uglavnom teško identifikovati šta čini tužilaštva nekih zemalja uspješnijim u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala od drugih.

Efikasnost borbe protiv korupcije u društvu ne zavisi samo od zakonskih rješenja, već prevashodno od pravne kulture, od ukupne efikasnosti institucija, od primjene zakona koji regulišu institucije koje su zadužene za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, ali i od ličnih kvaliteta i sposobnosti lica koja obavljaju funkciju vrhovnog tužioca ili šefa specijalnog tužilaštva.

To je svakako jedan od razloga zbog kojih o specijalnim tužilaštvima ima malo preciznih podataka u naučnoj literaturi i u izvještajima međunarodnih tijela – ne očekuje se da će specijalna tužilaštva riješiti sve probleme, već se insistira na tome da je nužno postojanje saradnja između svih institucija koje su odgovorne za borbu protiv korupcije (agencija, tužilaštava, policije, službi bezbjednosti, sudova), uz političku volju – tj. uz dužnost i volju svih državnih organa da dostave sve relevantne podatke i da iskorijene korupciju.

Drugi razlog zašto je komparacija problematična leži u tome što zemlje rješavaju probleme prilično neujednačeno – međunarodni standardi ne nude precizne organizacione smjernice, niti daju jedinstven model borbe protiv korupcije. Zato su dobre prakse različite u velikoj mjeri, a ista zakonska rješenja donose značajno različite rezultate.

1) OECD, *Specialized Anticorruption Institutions: Review of Models, Second Edition*, 2013, p. 40-41.

Treći razlog za problematičnost komparacije jeste to što su specijalna tužilaštva sastavni dio tužilačkog sistema evropskih zemalja, pa su njihove nadležnosti, organizacija i rad regulisani i zakonima koji regulišu položaj tužilaštva. Samim tim specijalna tužilaštva su najčešće onoliko efikasna koliko su efikasni tužilački sistemi odgovarajućih zemalja, ali i sistem krivičnog prava uopšte.

S obzirom na to da specijalizacija sama po sebi ne podrazumijeva i formiranje posebnih tužilačkih tijela koja bi se bavila suzbijanjem korupcije ili organizovanog kriminala, značajan broj evropskih zemalja se opredijelio za pristup kojim se formiraju posebna odjeljenja tužilaštava ili policije, specijalizovana za krivična djela s elementima korupcije ili organizovanog kriminala. S druge strane, pregled svih država koje su bile predmet posljednjeg EU antikorupcijskog izvještaja iz 2014. godine ukazuje na to da slične zasebne specijalizovane insitucije ima nekoliko zemalja – Španija, Hrvatska, Rumunija, Austrija, a djelimično i Letonija i Norveška.

## POZICIJA SPECIJALNIH TUŽILAŠTAVA U CRNOJ GORI, HRVATSKOJ I SRBIJI <sup>2</sup>

Specijalna tužilaštva u Srbiji, Hrvatskoj i Crnoj Gori su ustanovljena kao sastavni dijelovi tužilačkog sistema države. To podrazumijeva hijerarhijsku podređenost i odgovornost čelnika specijalnog tužilaštva vrhovnom državnom tužiocu. Za svoj rad specijalna tužilaštva su odgovorna vrhovnom državnom tužiocu ili tužilačkom savjetu, koji izvještavaju o svom radu parlament na godišnjem nivou.

Prateći ključne međunarodne standarde rada državnih, a time i specijalnih tužilaštava odlučili smo se da analiziramo: 1) nadležnosti, 2) imenovanje, 3) nezavisnost, 4) odnos sa drugim institucijama sa posebnim akcentom na policiju.

Za potrebe našeg rada analizirali smo ove važne aspekte funkcionisanja Tužilaštva za organizovani kriminal u Srbiji, Ureda za suzbijanje korupcije i organizovanog kriminala (USKOK) u Hrvatskoj i Specijalnog državnog tužilaštva u Crnoj Gori. Radi jednostavnijeg i lakšeg praćenja nalaza našeg istraživanja, u daljem tekstu, za sve tri institucije, koristićemo naziv "specijalna tužilaštva", podrazumijevajući institucije koje su nadležne za istragu i gonjenje posebnih kategorija krivičnih djela, precizno definisanih zakonom.

### Sličnosti i razlike u nadležnostima "specijalnih tužilaštava"

Generalno gledano, nadležnosti specijalnih tužilaštava u Srbiji, Hrvatskoj i Crnoj Gori su postavljene na isti način, slijedeći sličnu logiku potrebe borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala.

U sve tri analizirane države specijalna tužilaštva su nadležna za gonjenje učinilaca krivičnih djela organizovanog kriminala, bez obzira na visinu propisane kazne. Jednako je i sa krivičnim djelom pranja novca, koje je u sve tri zemlje u nadležnosti specijalnih tužilaštava<sup>3</sup>.

Kada je riječ o krivičnim djelima protiv službene dužnosti s elementima korupcije, postoje određene razlike u nadležnostima koje se tiču definisanja potencijalnih učinilaca, kao i visine imovinske koristi stečene protivpravno.

U Crnoj Gori za gonjenje krivičnih djela iz oblasti korupcije postoji prilično široko određenje potencijalnih učinilaca kroz termin "javni funkcioner". Ova-

2) Značenje izraza/Legenda: Zbog ujednačavanja različitih termina u crnogorskom, hrvatskom i srpskom pravnom sistemu, u ovom dokumentu su korišćeni sljedeći izrazi:

- državno tužilaštvo = Vrhovno državno tužilaštvo (CG), Državno odvjetništvo (HR), Republičko javno tužilaštvo (SRB)
- vrhovni tužilac = Vrhovni državni tužilac (CG), Glavni državni odvjetnik (HR), Republički javni tužilac (SRB)
- tužilac = državni tužilac (CG), državni odvjetnik (HR), javni tužilac (SRB)

3) U Hrvatskoj ako je krivično djelo pranja novca počinjeno u vezi s počinjenjem drugih krivičnih djela u nadležnosti specijalnog tužiteljstva.

ko široka postavka može relativizovati ključnu svrhu postojanja specijalnog tužilaštava tj. borbu protiv visoke korupcije pa se u praksi može dogoditi značajan priliv predmeta koji suštinski ne spadaju u djela visoke korupcije.

U Hrvatskoj u odnosu na imovinsku korist nije propisan minimalni iznos kod krivičnih djela primanja i davanja mita pa je specijalno tužilaštvo nadležno za ta krivična djela, bez obzira na iznos ostvarene imovinske koristi. U odnosu na učinioce, za krivična djela primanja i davanja mita je to službena osoba ili odgovorna osoba, a za krivično djelo zloupotrebe položaja specijalno tužilaštvo je nadležno samo ako je to djelo učinila službena osoba<sup>4</sup>.

Zakonodavac se u Srbiji odlučio da suzi nadležnost specijalnog tužilaštva u pogledu gonjenja za krivična dela protiv službene dužnosti, i to na način što izvršilac mora biti lice koje vrši javnu funkciju po osnovu izbora, imenovanja ili postavljanja<sup>5</sup>, a za ostale slučajeve zloupotrebe službenog položaja određen je minimalni iznos pribavljene imovinske koristi od 200 miliona dinara (1.6 milona eura).

U Crnoj Gori i Srbiji, za određena krivična djela protiv privrede, propisan je minimalni iznos pribavljene imovinske koristi, kako bi ono bilo u nadležnosti Specijalnog tužilaštva. U Crnoj Gori taj iznos je 40 hiljada eura, dok je u Srbiji 200 miliona dinara<sup>6</sup>. U Hrvatskoj nema novčane odrednice, ali se taksativno nabrajaju krivična djela u oblasti privrede koja spadaju u nadležnost specijalnog tužilaštva<sup>7</sup>.

U Crnoj Gori i Srbiji u nadležnosti specijalnih tužilaštava je i krivično djelo terorizam.

U Hrvatskoj je krivično djelo terorizma spada u nadležnosti specijalnog tužilaštva, ako je počinjeno u sastavu zločinačkog udruženja.

U Crnoj Gori u nadležnost specijalnog tužilaštva spadaju i djela ratnih zločina. U Srbiji su djela ratnih zločina u nadležnosti posebnog tužilaštva dok je u Hrvatskoj to zadatak tužilaštava opšte nadležnosti.<sup>8</sup>

U Srbiji osim navedenih krivičnih djela, nadležnost specijalnog tužilaštva su i ubistvo najviših državnih predstavnika, oružana pobuna, krivična djela protiv državnih organa i protiv pravosuđa.

U Crnoj Gori, u nadležnosti specijalnog tužilaštva su djela protiv izbornih prava.

4) Službena osoba je državni službenik ili službenik u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, nosilac pravosudne dužnosti, sudija porotnik, član Državnog sudbenog vijeća ili Državnoodvjetničkog vijeća, arbitar i javni bilježnik. Službenom osobom smatra se i osoba koja u Evropskoj uniji, stranoj državi, međunarodnoj organizaciji koje je Republika Hrvatska član, međunarodnom sudu ili arbitraži čiju nadležnost Republika Hrvatska prihvata, obavlja navedene dužnosti.

5) Kada je okrivljeni, odnosno lice kojem se daje mito, službeno ili odgovorno lice koje vrši javnu funkciju na osnovu izbora, imenovanja ili postavljanja od strane Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, opšte sednice Vrhovnog kasacionog suda, Visokog saveta sudstva ili Državnog veća tužilaca

6) 200.000.000,00 dinara iznosi oko 1.600.000,00 na dan 15.10.2017.godine

7) Član 21, Zakon o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (NN 76/09, 116/10, 145/10, 57/11, 136/12, 148/13, 70/17, dalje: ZUSKOK

8) U Hrvatskoj su za djela ratnih zločina nadležna četiri županijska suda, u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu, odnosno županijska državna tužilaštva koja postupaju pred tim sudovima.



## NEZAVISNOST SPECIJALNIH TUŽILAŠTAVA

### Izbor rukovodilaca specijalnih tužilaštava i specijalnih tužilaca i trajanje njihovog mandata

Procedura izbora tužilaca različito je definisana u sve tri zemlje.

Zajedničko je da vrhovnog tužioca bira parlament.

Za izbor vrhovnog tužioca u Crnoj Gori potrebna je dvotrećinska većina u prvom glasanju, a tročetvrtinska u drugom. U prvom krugu glasa se za kandidata koga predlaže Tužilački savjet, a ukoliko predloženi kandidat ne dobije potrebnu podršku u drugi krug ulaze svi kandidati koji ispunjavaju zakonske uslove. Mandat vrhovnom tužiocu je pet godina.

U Hrvatskoj, vrhovni tužilac se bira na predlog Vlade, uz prethodno mišljenje Odbora za pravosuđe, na četiri godine.

Rukovodioca specijalnog tužilaštva u Crnoj Gori bira tužilački savjet, na predlog vrhovnog tužioca, na period od pet godina. U Hrvatskoj je izbor rukovodilaca specijalnog tužilaštva povjeren vrhovnom tužiocu, uz prethodno mišljenje ministra nadležnog za poslove pravosuđa i kolegijuma vrhovnog tužilaštva. Njegov mandat traje četiri godine.

U Srbiji sve državne tužioce, na predlog Vlade bira parlament, na period od šest godina. Prilikom izbora vrhovnog tužioca, neophodno je mišljenje nadležnog parlamentarnog odbora. Kandidate za državne tužioce predlaže Vlada sa liste koju utvrđuje tužilački savjet. Prilikom izbora rukovodilaca specijalnog tužilaštva, prednost imaju kandidati koji posjeduju posebna stručna znanja i iskustvo u oblasti organizovanog kriminala i korupcije.

### Interna i eksterna nezavisnost specijalnih tužilaštava

Pitanje odgovornosti specijalnog tužilaštva tretira se u okviru odgovornosti tužilaštva u cjelini, i nema posebnih odredbi koje se odnose na ove organe, različito od ostalih jedinica tužilačke organizacije.

U svim zemljama godišnji izvještaji o radu podnose se parlamentu. U Crnoj Gori to je izvještaj tužilačkog savjeta, a u ostalim zemljama vrhovnog tužilaštva. Izvještaji su sličnog sadržaja, pa osim podataka o radu državnog tužilaštva, mogu sadržati ocjenu stanja u državnom tužilaštvu, probleme u radu, podatke o stanju kriminaliteta, eventualne predloge za unapređenje rada.

U Crnoj Gori, pitanja odgovornosti i izvještavanja najdetaljnije su definisana, pa je predviđeno da sve jedinice tužilačke organizacije imaju obavezu pripreme redovnih godišnjih izvještaja, koje dostavljaju tužilačkom savjetu i ministarstvu pravde. Osim redovnih, postoji obaveza pripreme posebnih izvještaja, na zahtjev tužilačkog savjeta. Vrhovni tužilac i rukovodilac specijalnog tužilaštva na zahtjev parlamenta ili nadležnih radnih tijela pripremaju posebne periodične izvještaje i obavezni su da prisustvuju sjednicama na njihov poziv.

U Srbiji rukovodioci tužilaštava odgovaraju vrhovnom tužiocu i parlamentu, a niži tužioci i neposredno višem tužiocu.

U Hrvatskoj, županijska tužilaštva obavljaju pregled cjelokupnog rada područnih tužilaštava najmanje jednom u dvije godine. Tužilaštva podnose mjesečne, godišnje i posebne izvještaje neposredno višem tužilaštvu.

Ustavom i Zakonom u sve tri zemlje garantuje se samostalnost u radu tužilaca, te su u vršenju poslova iz svoje nadležnosti oslobođeni bilo čijeg uticaja. Tužilac je odgovoran za rad u predmetu koji mu je dodijeljen i nezavistan u radu i donošenju odluke.

U svim zemljama ograničenje samostalnosti u radu tužilaca postoji samo u slučaju obaveznih uputstava za rad. Ova uputstva služe da bi se uspostavio hijerarhijski sistem funkcionisanja tužilaštva. Opšta uputstva može izdati samo vrhovni tužilac, u cilju postizanja jednoobraznosti, zakonitosti i djelotvornosti u primjeni zakona. Uputstva za postupanje u pojedinim predmetima može izdati neposredno viši tužilac nižem. Ova uputstva su obavezujuća, izdaju se u pisanoj formi, ali to ne isključuje mogućnost prigovora tužioca<sup>9</sup> koji smatra da je uputstvo neosnovano ili nezakonito.<sup>10</sup>

Jednako u svim zemljama, postoji zabrana političkog djelovanja tužilaca, kao i nespojivost sa drugim javnim funkcijama.

## Finansijska nezavisnost specijalnih tužilaštava

U analiziranim zemljama postoji relativno sličan sistem finansiranja tužilačke organizacije. Sredstva za rad tužilaštva obezbjeđuju se u državnom budžetu.

U Hrvatskoj, sredstva za rad specijalnog tužilaštva klasifikovana su u okviru budžeta ministarstva pravde. Potrebna finansijska sredstva određuje ministarstvo pravde na osnovu predloga tužilaštva.

9) U Crnoj Gori tužilac koji se protivi obaveznom uputstvu ima pravo da zahteva oslobađanje od daljeg postupanja u predmetu i predaju predmeta drugom tužiocu. U Srbiji prigovor se podnosi vrhovnom tužiocu, preko tužioca koji je izdao uputstvo i koji ima mogućnost ponovnog proispitivanja, a uputstvo ostaje obavezujuće do donošenja odluke po prigovoru.

10) U Hrvatskoj: tužilac koji smatra da mu je dostavljeno obavezno uputstvo za postupanje u pojedinačnom predmetu nezakonito ima pravo, ukoliko se ne radi o radnji koja ne trpi odlaganje, to saopštiti državnom tužiocu te zatražiti pisani uputstvo ako je dato usmeno, odnosno ponovno davanje pisanog uputstva. Državni tužilac dužan je dati pisano uputstvo ili pisano uputstvo ponoviti s obrazloženjem. U protivnom uputstvo se smatra povučeno.

U Budžetu Crne Gore i Srbije, tužilaštva su prepoznata kao posebne cjeline. U Crnoj Gori iznos sredstava za rad svih tužilaštava dat je zbirno, dok je u Srbiji specijalno tužilaštvo posebna budžetska jedinica što predstavlja pozitivan primjer finansijske transparentnosti.

U ove dvije zemlje tužilački savjet predlaže obim i strukturu budžetskih sredstava, što je takođe uslovljeno odobrenjem izvršne vlasti, i ograničava njihovu eksternu nezavisnost.

## ODNOS SPECIJALNIH TUŽILAŠTAVA SA DRUGIM INSTITUCIJAMA

Za otkrivanje krivičnih djela u nadležnosti specijalnog tužilaštva od posebne važnosti je saradnja sa policijom i drugim relevantnim institucijama, jer samo uspostavljanjem institucionalne kohezije i tijesne saradnje mogu se postići značajniji rezultati u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije.

Saradnja mora biti uspostavljena i sa organima uprave nadležnim za poslove poreza, carina, sprečavanje pranja novca, inspeksijske poslove.

U Crnoj Gori, formirana je posebna organizaciona jedinica policije za rad sa specijalnim tužilaštvom, specijalno odeljenje. Službenici ove jedinice postupaju po nalogu specijalnog tužioca.

Kada je riječ o saradnji sa drugim institucijama specijalno tužilaštvo ima na raspolaganju tim istražitelja, koji su zaposleni u relevantnim organima uprave, i koji postupaju po nalogu i uputstvima specijalnog tužilaštva.

Za posebno složene predmete, predviđeno je ovlašćenje rukovodioca specijalnog tužilaštva da formira specijalni istražni tim, koji čine policijski službenici iz posebne jedinice, istražitelji i drugi službenici nadležnih državnih organa za koje tužilac procijeni da mogu doprinijeti kvalitetu istrage.

U Srbiji postoji sličan model saradnje, i policijske poslove u vezi sa krivičnim djelima iz nadležnosti specijalnog tužilaštva takođe obavljaju posebne organizacione jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova<sup>11</sup>, koje postupaju po zahtjevima tužioca. Postoji obaveza svih državnih organa da bez odlaganja omoguće tužiocu sve potrebne podatke. U drugim institucijama koje vode poslove carina, poreza, revizije, javnih nabavki, registre nekretnina i drugim organima<sup>12</sup>, ustanovljavaju se službenici za vezu, radi ostvarivanja saradnje i efikasnijeg dostavljanja podataka tih organa specijalnom tužilaštvu.

Specijalno tužilaštvo ima mogućnost obrazovanja službe finansijske forenzike i udarnih grupa, koje čine stručnjaci iz državnih organa potrebni za postupanje u složenim predmetima tužilaštva specijalne nadležnosti<sup>13</sup>.

U Hrvatskoj, odnos policije i tužilaštva detaljno je uređen zakonom<sup>14</sup> i protokolom o zajedničkom radu. Policija ima posebnu ulogu i ovlašćenja u pretprocesnim aktivnostima, tj. preduzimanju poslova izviđaja. Postoji posebna policijska jedinica koja se bavi kriminalističkim istraživanjima korupcije i organizovanog kriminala, PNUŠKOK.

11) Policijske poslove u vezi sa krivičnim delima iz nadležnosti TOK obavlja MUP - organizaciona jedinica nadležna za suzbijanje organizovanog kriminala, a policijske poslove u vezi sa krivičnim delima iz nadležnosti POSK obavlja MUP - organizaciona jedinica nadležna za suzbijanje korupcije.

12) Poreska uprava - Poreska policija, Uprava carina, Narodna banka Srbije, Uprava za sprečavanje pranja novca, Agencija za privredne registre, Centralni registar depo i kliring hartija od vrednosti, Državna revizorska institucija, Republički geodetski zavod, Agencija za borbu protiv korupcije, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republički fond za zdravstveno osiguranje, Republička direkcija za imovinu Republike Srbije i Uprava za javne nabavke

13) Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, „Službeni glasnik RS“ br. 94/16, koji počinje sa primenom 01.03.2018.

14) Zakon o kaznenom postupku (NN 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17) i Zakon o policijskim poslovima i ovlastima (NN 76/09, 92/14)

Tokom rada na složenim predmetima u kojima izviđaje sprovodi policija i druga državna tijela, tužilac saziva savjetodavni sastanak na kojem se određuju i provjeravaju načini saradnje, razmjena prikupljenih podataka i usmjerava se zajedničko djelovanje policije i drugih državnih tijela u sprovođenju istrage.

Svi državni organi koji mogu posjedovati informacije relevantne u istragama specijalnog tužilaštva, imaju obavezu dostavljanja ovih informacija na zahtjev tužioca. Propisana je i njihova obaveza da prijave specijalnom tužilaštvu eventualna saznanja o izvršenju krivičnih djela iz nadležnosti specijalnog tužilaštva, do kojih dođu u redovnom radu.

## MEĐUNARODNI STANDARDI FUNKCIONISANJA SPECIJALNIH TUŽILAŠTAVA I PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE U SRBIJI, HRVATSKOJ I CRNOJ GORI

Efikasna borba protiv korupcije, dakle, nije neraskidivo povezana sa postojanjem specijalnih tužilaštava, već zavisi od niza pravno-institucionalnih i društveno-kulturnih okolnosti.

Najznačajnije međunarodnopravne obaveze država u pogledu specijalizacije državnih organa za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala su ustanovljene članom 36 Konvencije protiv korupcije Ujedinjenih nacija:

“Sve države su obavezne da u skladu s osnovnim principima svog pravnog sistema obezbijede postojanje jednog ili više organa ili osoba specijalizovanih za borbu protiv korupcije. Taj organ ili organi i osobe moraju imati neophodnu nezavisnost u skladu s osnovnim principima pravnog sistema države, kako bi obavljali svoje funkcije efikasno i bez neodgovarajućih uticaja. Osobe i tijela moraju imati odgovarajuće obrazovanje i resurse da obavljaju poslove iz svoje nadležnosti.”

Većina međunarodnih standarda u ovoj oblasti je definisana Preporukom 19 Savjeta Evrope iz 2000. godine<sup>15</sup> koja naglašava specijalizaciju kao prioritet u organizaciji tužilaštava kao i u smislu obuke i napredovanja tužilaca. Preporuka stavlja akcenat na timove eksperata koji bi bili multidisciplinarni i koji bi pomagali javnim tužiocima u obavljanju njihovih funkcija.

Postoje dvije vrste specijalizacije: tradicionalna – specijalizacija u okviru opšteg, tj. javnog tužilaštva i savremena – formiranje multidisciplinarnih

15) Rec(2000)19 06/10/2000 on the role of public prosecution in the criminal justice system, Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000, <https://rm.coe.int/16804be55a>.

timova sa različitim obrazovnim profilima i različitim iskustvima na čelu sa tužiocima koji su sami stručni u određenim oblastima.

Ustanovljavanje specijalnih tužilaštava u okviru državnog tužilačkog sistema jeste po pretpostavci način da se ostvari neophodan stepen specijalizacije u okviru tužilačkih tijela, ali međunarodni dokumenti mahom insistiraju na trajnom obrazovanju državnih službenika u oblasti korupcije i organizovanog kriminala, kojima se omogućava efikasnija borba protiv ovih oblika kriminaliteta.

Pomenuta obaveza specijalizacije organa i zvaničnika u borbi protiv korupcije ustanovljena je sedmim principom za borbu protiv korupcije koji je sadržan u Rezoluciji 24 Savjeta Evrope iz 1997. godine.<sup>16</sup>

16) <https://rm.coe.int/16806cc17c>

## Nadležnost specijalnih tužilaštava

Preporuka za unapređenje: Razmotriti sužavanje definicije pojma “javni funkcioner” u smislu zakona koji definiše nadležnosti specijalnog tužilaštva u Crnoj Gori. Imajući u vidu veliki priliv predmeta specijalnom tužilaštvu, među kojima su brojni predmeti koji se ne odnose na djela visoke korupcije, predlažemo da se u Crnoj Gori i razmotri uže definisanje pojma “javni funkcioner”, u smislu zakona koji reguliše nadležnosti specijalnog tužilaštva.

Izmjenama bi se moglo propisati da je javni funkcioner u smislu ovog zakona „izabrano, imenovano ili postavljeno lice u državnom organu, organu državne uprave, organu lokalne samouprave i organu lokalne uprave“, ili po ugledu na rješenje u Srbiji da su to javne funkcioneri koje bira, imenuje ili postavlja skupština, vlada, sudski i tužilački savjet.

Drugi pristup bi bio da se nabroje funkcije lica koja se imaju smatrati javnim funkcionerima.

Na taj način široki opseg imenovanih ili postavljenih lica u nezavisnim i regulatornim tijelima, javnim ustanovama, javnim preduzećima i privrednim društvima, te drugim pravnim licima koja vrše javna ovlašćenja ili djelatnosti od javnog interesa ne bi bio obuhvaćen pojmom “javni funkcioner” u smislu ovog zakona.

*Preporuka za unapređenje: Razmotriti povećanje kriterijuma visine novčane koristi ostvarene krivičnim djelom u određivanju nadležnosti specijalnih tužilaštava u Crnoj Gori*

Iz istog razloga, omogućavanja specijalnom tužilaštvu da ograničene resurse kojima raspolaže usmjeri na borbu protiv visoke korupcije, potrebno

je razmotriti davanje u nadležnost ovom tužilaštvu krivičnih djela korupcije pri čijem izvršenju je nastala velika imovinska korist.

Trenutno rješenje u Crnoj Gori predviđa nadležnost specijalnog tužilaštva za djela korupcije u privrednom poslovanju ako je njihovim izvršenjem pribavljena imovinska korist veća od 40.000 eura, što je imajući u vidu opšti ekonomski ambijent mali iznos novca. U Srbiji je taj iznos višestruko veći - 200 miliona dinara<sup>17</sup>.

Neophodno je razmotriti povećanje kriterijuma visine novčane koristi ostvarene krivičnim djelom za određivanje nadležnosti specijalnog tužilaštva u Crnoj Gori, u skladu sa realnim ekonomskim parametrima, kako bi se osiguralo da se specijalna tužilaštva bave gonjenjem učinilaca korupcijskih krivičnih djela sa najvećom društvenom opasnošću.

*Preporuka za unapređenje: Razmotriti nadležnost specijalnog tužilaštva u Hrvatskoj u pravcu s jedne strane njenog sužavanja, a sa druge strane u pravcu njenog proširenja*

Pri razmatranju eventualnih zakonskih izmjena uvođenjem kriterijuma visine imovinske koristi ili svojstva počinitelja treba imati u vidu da bez obzira na to kolika je pribavljena imovinska korist, koruptivno ponašanje stvara nejednakost i pravnu nesigurnost čime se narušava sistem vrijednosti u društvu, a u konačnom se dovodi u pitanje funkcionisanje pravne države. Često je od samog iznosa pribavljene imovinske koristi važnije tko mito daje, odnosno tko ga prima.

Stoga bi eventualni kriterijum za određivanje nadležnosti specijalnog tužiteljstva mogla biti funkcija, odnosno svojstvo okrivljenog, a ne visina protivpravno ostvarene koristi.

S druge strane, kod krivičnog djela zloupotrebe položaja i ovlašćenja moguće je razmotriti propisivanje nadležnosti specijalnog tužiteljstva i u slučaju kada ga je počinila odgovorna osoba<sup>18</sup>.

17) 200.000.000,00 dinara iznosi oko 1.600.000,00 na dan 15.10.2017. godine.

18) Odgovorna osoba je fizičko lice koje vodi poslove pravnog lica ili joj je izričito ili stvarno povjereno obavljanje poslova iz područja djelovanja pravnog lica ili državnih tijela ili tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

19) Priroda i doseg uticaja grana vlasti u odnosima s tužilaštvom moraju biti ustanovljeni zakonom; grane vlasti moraju na transparentan način održavati odnose s tužilaštvom u skladu s međunarodnim ugovorima, državnim zakonodavstvom i opštim pravnim načelima; opšta uputstva tužilaštvu u pogledu politike krivičnog gonjenja moraju biti pisana i objavljena na odgovarajući način; instrukcije u pogledu pojedinačnih slučajeva moraju biti potkrijepljene odgovarajućim garancijama da će se poštovati jednakost i transparentnost tako što će se npr. prethodno tražiti pisana saglasnost odgovarajućeg kompetentnog tijela ili drugog javnog tužioca, tako što će se instrukcija pismeno obrazložiti i službeno evidentirati; tužioci su slobodni da iznesu pravne argumente po svom slobodnom izboru bez obzira na instrukcije; instrukcija od strane drugih državnih organa da se gonjenje ne preduzima u pojedinačnom slučaju bi trebalo da je zabranjena. Tužilačka funkcija je nepojiva sa sudijskom funkcijom, a tužioci su dužni da se uzdrže od stvaranja sumnje u sudijske odluke.

20) Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II - the Prosecution Service - Adopted by the Venice Commission - at its 85th plenary session (Venice, 17-18 December 2010) <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=494&year=all>

21) Ti kriterijumi su: broj postupaka koji obuhvata broj gonjenih osoba, broj odluka o odustajanju od gonjenja, broj podignutih optužnica; brzina odlučivanja u slučajevima u pogledu odluka o tome da li će se preduzeti istraga ili gonjenje; broj slučajeva koji su iznijeti pred sud; ujednačenost primjene prava u tužilačkim odlukama. Treba naglasiti i to da načelno kvalitet optužnica ne bi trebalo da trpi zbog kvantitativnih kriterijuma za procjenu rada, ali i to da ova dva zahtjeva nije jednostavno uskladiti bez odgovarajućih ljudskih resursa, obuke i iskustva u radu.

## Preporuke za unapređenje nezavisnosti specijalnih tužilaštava

Posebno važan element međunarodnih standarda koji regulišu oblast tužilaštva jeste naglašena obaveza ustanovljavanja tužilaštva koje je nezavisno od drugih državnih organa.

U sistemima u kojima je tužilaštvo podređeno nekoj od grana vlasti države mora biti obezbijeđen čitav niz kriterijuma kojima se štiti njegova nezavisnost<sup>19</sup>.

## Preporuke za bolje pravno regulisanje statusa specijalnih tužilaca

Ostvarivanje nezavisnosti je strogo povezano s predviđenim postupcima za izbor, napredovanje i ocjenu rada tužilaca. Države u tom smislu moraju obezbijediti da postoje pravične procedure za izbor i napredovanje, da je napredovanje povezano s transparentnim i objektivnim kriterijumima kakvi su iskustvo i stručnost, da su tužioci finansijski obezbijeđeni, da su disciplinski postupci protiv tužilaca predviđeni zakonom i podložni reviziji.

Izveštaj Venecijanske komisije o evropskim standardima koji se tiču nezavisnosti pravosuđa, i konkretnije tužilaštava (494/2008)<sup>20</sup> posebno naglašava značaj izbora tužilaca koji moraju biti osobe od velikog povjerenja, integriteta i karaktera, kao i značaj stalnosti tužilačke funkcije. Stalnost se ogleda u preciznim zakonskim kriterijumima za napredovanje, rad i razrješavanje, i u jasnim zakonskim garancijama da tužilac ne može biti odgovoran za donošenje nepopularnih odluka.

Izbor tužilaca predstavlja jedan od najvažnijih preduslova za obezbjeđivanje nezavisnosti tužilaštava. Preporuka 19 Savjeta Ministara iz 2000. godine upućuje države da postupci za izbor tužilaca moraju biti nepristrasni i moraju isključivati mogućnost uticaja pojedinih grupa ili diskriminacije na osnovu bilo kog relevantnog kriterijuma.

Preporuka Venecijanske komisije jeste i ta da bi tužioci trebalo trajno postavljati do penzionisanja, kako bi se izbjegli neovlašćeni uticaji i kako se ne bi ugrozila tužilačka nezavisnost.

Propisani su i objektivni standardi za mjerenje kvaliteta rada tužilaštva<sup>21</sup>.

*Preporuka za unapređenje: Potrebno je iskoristiti predstojeće Ustavne reforme u Srbiji za unapređenje položaja tužilaštva.*



Neophodno je dalje jačanje tužilačke nezavisnosti, a samim tim i nezavisnosti specijalnog tužilaštva, kroz unapređenje normativnog okvira, razvoj i usavršavanje prakse i usklađivanje zakonodavstva sa relevantnim međunarodnim standardima.

*Preporuka za unapređenje: Potrebno je razmotriti revidiranje sistema izbora tužilaca u Srbiji kako bi se ovaj proces oslobodio političkog uticaja*

Kada je riječ o postupku izbora tužilaca, smatramo da je situacija u Srbiji može biti značajno unaprijeđena. Potrebno je revidirati sistem izbora tužilaca.

S obzirom da sve državne tužioce bira parlament i to na predlog Vlade za rukovodioce tužilaštava, a na predlog tužilačkog savjeta za ostale, to predstavlja značajan uticaj izvršne i zakonodavne vlasti, pa se i nezavisnost tužilaštva može dovesti u pitanje.

Uloga tužilačkog savjeta mora biti unaprijeđena kroz davanje stvarnih ingerencija prilikom ocjene kandidata za izbor vrhovnog tužioca, jer se prilikom njegovog izbora uzima u obzir samo mišljenje nadležnog parlamentarnog odbora.

*Preporuka za unapređenje: Promijeniti naziv "zamenik javnog tužioca" u "javni tužilac" u tužilačkoj organizaciji Srbije*

Po ugledu na uporedno-pravno rješenje iz Crne Gore potrebno je razmotriti promjenu naziva "zamenik javnog tužioca" u "javni tužilac", s obzirom na opšti stav da bi to unapredilo položaj, autoritet i uticalo na jačanje samostalnosti u radu tužilaca.

## **Preporuke za unapređenje unutrašnje i spoljašnje nezavisnosti**

Venecijanska komisija i Preporuka 19 prave razliku između spoljne i unutrašnje nezavisnosti.

Spoljna nezavisnost podrazumijeva zabranu davanja instrukcija tužiocima u pojedinačnim slučajevima od strane predstavnika bilo koje grane vlasti, dok unutrašnja obuhvata nezavisnost tužioca od neodgovarajućeg ili nezakonitog pritiska od strane hijerarhijski nadređenih u okviru samog tužilaštva.

Zabrana miješanja u rad tužilaštva podrazumijeva odsustvo uticaja prilikom odluke o tome da li će se sprovesti istraga i gonjenje. Zabranjuje se uticaj

na pojedinačne slučajeve, ali izvršna i zakonodavna vlast imaju nadležnost da donose strategije i usvajaju politike u oblasti borbe protiv kriminala.

Važna stavka u pogledu uspostavljanja nezavisnog tužilaštva jeste ustanovljavanje mehanizama koji omogućavaju da se isključe neodgovarajući politički pritisci. Pritisci se najčešće ogledaju ili u gonjenju slučaja koji ne bi trebalo da budu gonjeni (jer su zasnovani na lažnim optužbama ili dokazima) ili, što je daleko problematičnije u savremenim državama, u odsustvu gonjenja u slučajevima koji su povezani s političkim zvaničnicima i upravo sa slučajevima korupcije.

Propisano/preporučeno je i redovno izještavanje o aktivnostima svih tužilaca kao osnovni oblik njihove odgovornosti ostalim granama vlasti. Izvještaji ove vrste moraju biti periodični i moraju obuhvatati ocjenu o tome koji su predviđeni ciljevi politike krivičnog gonjenja ostvareni. Izvještavanje mora biti blagovremeno i dostupno široj javnosti.

Sa aspekta međunarodnih standarda, generalna odgovornost tužilaca se odnosi, prije svega, na mogućnost parlamenta ili predstavnika izvršne vlasti da zahtijevaju od tužilačkih organa da podnose izvještaje o svom radu<sup>22</sup>. To ne podrazumijeva mogućnost izvršne ili zakonodavne vlasti da tužiocima daje instrukcije za postupanje u pojedinačnim slučajevima.<sup>23</sup> Takvi izvještaji, a naročito godišnji izvještaji o radu, se mogu objaviti, kako bi se šira javnost upoznala sa načinom rada tužilaštva i omogućila transparentnost i uspostavljanje povjerenja javnosti u tužilaštvo.<sup>24</sup> Ipak, tužilaštvo mora ostati nezavisno od individualnih uticaja i uticaja javnosti i medija.<sup>25</sup> Stav je i Venecijanske komisije da ne smije postojati odgovornost tužilaštva zakonodavnoj ili izvršnoj vlasti za pojedinačne odluke preduzimanja ili nepreduzimanja krivičnog gonjenja, jer je to odluka u isključivoj nadležnosti tužilaštva.<sup>26</sup> Preporučuju izještavanje i transparentnost, na primjer putem izveštaja vrhovnog tužioca.<sup>27</sup>

*Preporuka za unapređenje: Unaprijediti kvalitet izvještaja o radu tužilaštava u sve tri zemlje*

U cilju povećanja transparentnosti i odgovornosti tužilaštava, ali i razumjevanja i povjerenja javnosti u njihov rad, u svim analiziranim državama neophodno je unaprijediti sadržinski izvještaje tužilaštava i tužilačkih savjeta. Pored pružanja zvaničnih podataka i statistika, neophodno je da ovi izvještaji uključuju i analizu učinaka tužilaštava i ocjenu ostvarenosti ciljeva politika borbe protiv kriminala i korupcije. Takođe, potrebno je da ovi izvještaji sadrže i ocjene praksi i propisa i predloge za njihovo dalje unapređenje.

22) United Nations, „The Status and Role of Prosecutors, A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide“, New York, 2014, 13.

23) Ibid, 14.

24) Ibid, 14.

25) International Association of Prosecutors, Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors, 3.

26) Council of Europe, „Report on European standards as regards the independence of the judicial system: part II-The Prosecution Service“ (CDL-AS(2010)040), para. 43.

27) Ibid, para. 44.

Po uzoru na hrvatski primjer, u Srbiji i Crnoj Gori, kao sastavni dio izvještaja treba uključiti predloge za povećanje efikasnosti i procjenu potreba.

## Preporuke za unapređenje finansijske nezavisnosti

Međunarodni standardi ne sadrže dovoljno jasna pravila u pogledu budžetske nezavisnosti, osim načelne napomene da bi budžet tužilaštva trebalo ustanovljavati u konsultacijama s tužilaštvom, i uz izbjegavanje bilo koje vrste posrednog ili neposrednog finansijskog pritiska. Ipak, preporuke koje se oslanjaju na najbolje prakse odnose se na to da budžeti trebaju da budu dovoljni za rad tužilaštava (bavljenje predmetima, angažovanje eksperata, edukaciju tužilaca, tehničku infrastrukturu za istrage i sl.). Takođe, kada se analizira budžetska nezavisnost, ona se procjenjuje na osnovu učešća tužilaštava u pripremi budžeta, načina predlaganja i usvajanja budžeta, te ovlašćenja u upravljanju budžetom i evaluaciji i reviziji budžeta. Budžeti moraju biti transparentni, i odgovoriti na potrebe tužilaštva. Smatra se da pravila utvrđena u zakonu nude veće garancije finansijske nezavisnosti nego druge prakse<sup>28</sup>.

*Preporuka za unapređenje: Uvesti transparentne i objektivne kriterijume za utvrđivanje budžeta*

Iako se u sve tri zemlje budžet priprema u konsultaciji sa tužilaštvom, i dalje postoji veliki prostor za uticaj Vlade i parlamenta na finansijsku nezavisnost tužilaštva. Imajući to u vidu, trebalo bi uvesti mehanizme koji bi osigurali da se budžetski zahtjevi tužilaštva ispunjavaju u najvećoj mogućoj mjeri. Sistem finansiranja tužilaštava treba bazirati na transparentnim i objektivnim kriterijumima.

Međunarodne prakse navode različite indikatore za ustanovljenje ovih kriterijuma, uključujući realne troškove, radno opterećenje, ili fiksirani procent budžeta ili GDP-a.

*Preporuka za unapređenje: Izvršiti detaljnu klasifikaciju budžeta po tužilaštvima*

Kada govorimo o transparentnosti odobrenih budžeta, Crna Gora je jedina od zemalja koja ima zbirni prikaz sredstava za tužilačku organizaciju. Potrebno je prikazati raspodjelu budžetskih sredstava po tužilaštvima, kroz detaljne budžetske stavke, kako bi rukovodioci mogli da prate opredijeljena sredstva, a javnost dobila uvid o proporciji raspodjele ukupnog budžeta na pojedinačne institucije.

28) <https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=cdfb9550-cd7a-407c-b9c4-d2b14878fc32%7CInfoCSM>

29) Report on European standards as regards the independence of the judicial system, Venice Commission, 2010, p. 4.

30) Consultative Council of European Prosecutors on the role of prosecutors in criminal investigations, Opinion No. 10 [2015], 16-22.

31) Posebno su značajne obaveze tužilaca u pogledu: nastojanja da se obezbjedi nesmetano urvrđivanje istine u slučaju i da se istražne radnje preduzimaju uz poštovanje osnovnih prava i fundamentalnih principa Evropske konvencije o ljudskim pravima; neophodno je da nastoje da obezbjede održavanje prezumpcije nevinosti i prava osumnjičenih u toku istrage, i ne smiju u fazi istrage otkrivati identitet lica, niti uraditi bilo šta što bi ugrozilo njihovu ličnu bezbjednost ili privatni život; moraju nastojati da obezbjede povjerljivost informacija kako ne bi ugrozili napredak i efikasnost istrage.

32) Zadaci tužilaštva su u ovim sistemima: obezbjeđivanje efikasne implementacije prioriteta u borbi protiv kriminala, davanje instrukcija policiji u pogledu započinjanja krivične istrage i njenog vođenja, alokacija pojedinačnih slučajeva istražnim organima, promocija efikasne saradnje između policije i tužilaštva i koordinacija istrage kada je riječ o više tijela koja sprovode istragu; davanje instrukcija i smjernica u pogledu poštovanja zakona od strane policije; nadzor nad zakonitošću i nad kvalitetom istraga; evaluacija i kontrola rada istražnih organa kao i sankcionisanje i promovisanje sankcionisanja u slučajevima nezakonitog ponašanja istražnih organa.

## Preporuke za unapređenje odnosa sa drugim organima

Sa stanovišta operativnog funkcionisanja tužilaštva, najvažniji su odnosi koje tužilaštvo po međunarodnim standardima treba da ima s policijom.

Sistemi odnosa između tužilaštva i policije su različiti. U Izvještaju VK o nezavisnosti pravosuđa iz 2000. godine navodi se da je policija u većini država u principu podređena tužilaštvu, ali da uživa funkcionalnu nezavisnost, u nekim sistemima je policija u principu nezavisna, u trećim su tužilaštvo i policija integrisani.<sup>29</sup>

Mišljenje 10 Konsultativnog savjeta evropskih tužilaca<sup>30</sup> daje preporuke u vezi s ulogom tužilaca u istrazi slijedeći upravo pomenutu tipologiju Venećijanske komisije. Bez obzira na vrstu sistema tužioci po preporukama iz Mišljenja 10 treba da budu u poziciji da vrše nadzor nad istragom i to na sljedeće načine:

- Tužioci se moraju starati o zakonitosti istrage kako u pogledu odluke da li će se istraga nastaviti ili obustaviti, tako i u pogledu poštovanja ljudskih prava u okviru istrage.
- Tužioci treba da su u mogućnosti da daju obavezujuće instrukcije, savjete, uputstva i smjernice organima istrage u vezi sa cjelokupnim istražnim postupkom.
- Tužioci moraju biti informisani o istrazi i o implementaciji politike borbe protiv kriminala<sup>31</sup>.

U sistemima u kojima tužioci vode istragu, tužioci treba da imaju minimalno ista prava i obaveze kao i druga istražna tijela, ali i efikasna sredstva za obavljanje istrage.

U sistemima u kojima tužioci vode istragu koju obavlja policija, tužiocima se moraju staviti na raspolaganje efikasna sredstva kojima mogu obezbijediti da policija na odgovarajući način obavlja svoje zadatke<sup>32</sup>.

Preporuka 19 Savjeta Ministara takođe sadrži pravila koja se tiču istraga koje sprovodi tužilaštvo, s naglaskom na tome da bi države trebalo da zakonski i efektivno obezbjede postojanje efikasne i funkcionalne saradnje između tužilaštva i policije čak i u onim sistemima u kojima je policija nezavisna od javnog tužilaštva.

Države moraju obezbijediti da su tužioci u prilici da daju uputstva policiji radi efikasne primjene politike borbe protiv kriminala<sup>33</sup>.

Od posebne je važnosti da tužilaštva imaju pristup određenim resursima i materijalima drugih državnih organa, i da postoji koordinisana saradnja svih organa sa specijalnim tužilaštvom u njegovoj oblasti bavljenja. Za tranzicione države s visokim nivoima korupcije preporučuje se formiranje specijalizovanih tijela i dalja specijalizacija u tim tijelima, kao i formiranje multidisciplinarnih timova za borbu protiv određenih oblika korupcije i kriminala.<sup>34</sup>

*Preporuka za unapređenje: Kontinuirano jačati kapacitete svih aktera uključenih u borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije*

Imajući u vidu da je specijalno tužilaštvo u Crnoj Gori relativno mlada institucija, a da u Srbiji predstoje promjene prouzrokovane izmjenom zakonodavnih rešenja u ovoj oblasti, neophodno je aktivno raditi na jačanju kapaciteta zaposlenih u specijalnom tužilaštvu, posebnim policijskim odeljenjima i državnim organima koji direktno saraduju na istragama u krivičnim delima u nadležnosti specijalnog tužilaštva.

Potreba jačanja kadrovskih kapaciteta i poboljšanja materijalno-finansijskih uslova rada postoji i u Hrvatskoj, a naročito u odnosu na prostore u kojima specijalno tužilaštvo radi.

Ovdje posebnu pažnju treba posvetiti specifičnim vrstama obuka jer svi međunarodni standardi upućuju na potrebu potpune specijalizacije ne samo tužilaca nego i zaposlenih u specijalnim tužilaštvima. Stalno poboljšanje znanja i sposobnosti kriminalnih grupa mora pratiti i dinamična izgradnja kapaciteta institucija koje se bore protiv njih. U ovom smislu potrebno je da specijalna tužilaštva imaju pripremljen plan potrebnih obuka za zaposlene sa jasnom specifikacijom potreba i poželjnih edukatora za pojedine oblasti rada. Takođe, potrebno je hitno raditi na stalnom poboljšanju materijalnih i tehničkih uslova za rad.

Osim toga, neophodno je ostvariti punu implementaciju zakonodavstva u oblasti saradnje specijalnog tužilaštva sa policijom i drugim ogranima, kako bi rad na zajedničkim predmetima bio sinhronizovan i koordinisan.

*Preporuka: Pokrenuti otvoreni dijalog između svih zainteresovanih strana (tužilaštva, vlade, policije, ostali organi u ovom lancu) u svakoj od zemalja i napraviti objektivnu analizu tj. mapu aktivnosti koje će dovesti do povećanja kvaliteta saradnje između svih aktera. Razmotriti mogućnost formalizacije ove saradnje, ali i kreirati način razvoja sadašnjih praksi i procedura kojima se ostvaruje ova saradnja.*

33) Naročito u pogledu slučajeva koji će prvo biti istraženi, sredstvima koja će se koristiti za istragu, policijskim službenicima koji će učestvovati u istrazi i sl; alociranje slučajeva različitim policijskim službama ako postoji više policijskih službi; evaluacija i kontrola rada policije u mjeri koja je neophodna za zakonito postupanje; sankcionisanje prekršaja ili promovisanje sankcionisanja eventualnih prekršaja.

34) OECD, Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models, Second Edition, 2013, p. 12-13.

Međunarodna iskustva su veoma različita kad je u pitanju modalitet saradnje među organima koji rade u sistemu borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala . On se kreće od potpuno nezavisnih specijalnih tužilaštava sa širokim ingerencijama do stvaranja mješovitih timova različitih institucija u ad hoc cjeline.

Teško je preporučiti jedinstven model koji bi, po sebi, bio uspješan u svim državama. Od ključnog je značajna otvorena komunikacija svih značajnih institucija u sistemu kako bi se, na osnovu specifičnosti svakog pojedinačnog sistema kreirao optimalan model. Zato tužilaštva u Srbiji, Hrvatskoj i Crnoj Gori moraju inicirati ovu vrstu dijaloga koji bi pored institucija uključio i dio stručne javnosti kako bi se došlo do optimalne mape puta za povećanje efikasnosti rada čitavog sistema.

Kao inspiraciju za ovu vrstu dijaloga u našem dokumentu dajemo uspješne primjere funkcionisanja ovih institucija u pojedinim zemljama.

## PRIMJERI DOBRE PRAKSE

### NORVEŠKA

Norveška potvrđuje da zaštita životne sredine u ovoj zemlji predstavlja jednu od temeljnih i osnovnih vrijednosti, pa je samim tim ekološki kriminal svrstan u najteže oblike kriminala i u nadležnosti je specijalnog tužilaštva. Norveška nacionalna služba za istraživanje i gonjenje ekonomskog i ekološkog kriminala (Økokrim) je istovremeno i specijalna policijska agencija i tužilaštvo nadležno za značajne, komplikovane i ozbiljne slučajeve koji se tiču ekonomskog, ekološkog ili kompjuterskog kriminala. Na čelu Økokrim se nalaze direktor i zamjenik direktora, sa specijalizovanim timovima za poreske prekršaje, korupciju, pranje novca, ekološki kriminal i administrativnim osobljem.

### RUMUNIJA

Rumunsko nacionalno tužilaštvo za borbu protiv korupcije (Directia Nationala Anticoruptie – DNA) po ocjenama Savjeta Evrope postiglo zapažene uspjehe u sprovođenju istraga po navodima za korupciju visokog nivoa. Istrage su uključivale političare (bez obzira na partijsku pripadnost) i javne zvaničnike, članove sudske vlasti, članove policije i uopšte zvaničnike u velikom broju javnih oblasti. Kao rezultat svih tih aktivnosti nivo povjerenja u rumunsku DNA su mediji poredili s povjerenjem Rumuna u Crkvu, koja je tradicionalno jedna od institucija koja uživa najviše povjerenja u Rumuniji. DNA zapošljava 120 tužilaca, oko 168 sudskih policajaca, specijalista u svojim oblastima koji isključivo djeluju u sklopu DNA i nisu sastavni dio redovne policije i 53 eksperata iz različitih oblasti. Teritorijalno DNA ima jednu centralnu kancelariju, 15 područnih odjeljenja, i 3 dodatne regionalne kancelarije.

### LETONIJA

Letonski biro za prevenciju i borbu protiv korupcije (KNAB) predstavlja sui generis organ koji se bavi kako prevencijom korupcije, tako i krivično-pravnom istragom i gonjenjem u slučajevima korupcije, uključujući i kontrolu finansiranja političkih partija. Ustanovljen je 2002. godine kao nezavisna institucija. KNAB djeluje u saradnji s finansijskom policijom, carinskom policijom i drugim insticijama, i najznačajniji je organ za borbu protiv korupcije u Letoniji. Kao primjer dobre prakse KNAB-a navodi se elektronska baza političkih donacija partijama. Baza se redovno ažurira, a političke partije su u obavezi da u roku od 15 dana dostave sve informacije o donaciji: datum, vrijednost, izvor.

### AUSTRIJA

Kao dobra praksa austrijskog specijalnog tužilaštva, WKStA (Wirtschafts-und Korruptionsstaatsanwaltschaft) u posljednjem EU Anticorruption Report, navodi se ustanovljavanje posebne telefonske linije za prijavljivanje korupcije koju vodi direktno specijalno tužilaštvo. Linija se koristi za anonimne prijave i za anonimnu komunikaciju između lica koje je prijavilo korupciju i tužilaštva. Sistem je zasnovan na softveru koji je prvi put testiran u Donjoj Saksoniji, a softver je dosad doprinio brojnim istragama slučajeva korupcije.

**Istraživački centar CDT-a (IC)** je osnovan 2011. godine uz podršku Think Thank Fonda. Cilj **IC**-a je unapređenje javnih politika, donošenje kvalitetnijih odluka državnih organa, osnaživanje javnog dijaloga i jačanje institucija.

Koristeći savremene naučno-istraživačke tehnike i metode **IC** posebno analizira, istražuje i ocjenjuje:

- Regularnost izbornog procesa
- Transparentnost i odgovornost javne uprave na nacionalnom i lokalnom nivou
- Proces pregovora u okviru evropskih i evroatlantskih integracija
- Funkcionisanje civilnog društva

**IC** se u svom radu vodi standardima transparentnosti, objektivnosti i preciznosti. Oslanjajući se na komparativne primjere dobre prakse i praktične rezultate, definiše mjere i preporuke za poboljšanje stanja koje se dostavljaju donosiocima odluka i široj javnosti.

**IC** je posvećen kontinuiranom usavršavanju istraživačkih kapaciteta i mehanizama, a uspješno saraduje sa domaćim i stranim ekspertima.

**IC** je u dosadašnjem radu sproveo niz istraživačkih projekata. Vašoj pažnji preporučujemo:

#### **Otvorenost parlamenata u regionu i Crnoj Gori**

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/otvorenost-parlamenata-2017-predlog-prakticne-politike/>

#### **Preporuke za unapređenje stanja - Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu i Crnoj Gori**

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/otvorenost-institucija-izvrsne-vlasti-u-regio-nu-cg-2017-predlog-prakticne-politike/>

#### **Preporuke za poboljšanje komunikacije Ministarstva za evropske poslove**

[https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/03/Preporuke-za-pobolj%C5%A1anje-komunikacije-Ministarstva-za-Evropske-poslove\\_final.pdf](https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/03/Preporuke-za-pobolj%C5%A1anje-komunikacije-Ministarstva-za-Evropske-poslove_final.pdf)

#### **Predlog praktične politike - Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore**

<https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/02/DIK-Policy-01022017.pdf>

#### **Preporuke za unapređenje rada Agencije za sprječavanje korupcije - Kroz osvrt na zaključke objavljene u izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora**

<https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/preporuke-za-unapređenje-rada-agencije/>

#### **ANB – od nužne tajnosti do demokratske transparentnosti**

<https://www.cdtmn.org/nato/nato-analize/transparentnost-anb-predlog-prakticne-politike/>

#### **Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspješnosti vladinih politika**

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/predlog-prakticne-politike/>

#### **Dobro upravljanje u Crnoj Gori - izazovi i preporuke za poboljšanje stanja**

<https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/dobro-upravljanje-u-cg-predlog-prakticne-politike/>

### **CENTAR ZA DEMOKRATSKU TRANZICIJU**

**Adresa:** Moskovska 153, 81 000 Podgorica, Crna Gora

**Tel:** +382 20 234 522

**Email:** cdtmn@t-com.me

**Website:** [www.cdtmn.org](http://www.cdtmn.org)