

Politika borbe protiv korupcije u Srbiji

Sazetak izvestaja

*Od crne kutije
ka transparentnoj javnoj politici*

Petrus C. van Duyne

Elena Stocco

Jelena Dimitrijević

Predgovor

Ovaj izveštaj je prikaz našeg istraživanja o korupciji u Srbiji. Projekat je finansirala Ambasada Holandije u Beogradu, a on je naš drugi pokušaj da se rasvetli priroda korupcije u Srbiji i načini na koje se organi vlasti bore sa ovim problemom.

Istraživati znači osvajati i ispitivati novu teritoriju, iako se možemo zapitati 'šta je novo na polju korupcije?'. Zar ona ne postoji oduvek i zar svakog dana mediji ne izveste o nekom skandalu s tim u vezi? Sasvim tačno, ali koliko je sistematično znanje o tome? Šta pokazuju podaci i cifre koje poseduju organi vlasti i, naročito, koliko su oni pouzdani?

Kada smo započeli sa izviđanjem ove oblasti, teško da je postojalo bilo kakvo sistematično poznavanje. Ukratko, niko nije znao mnogo pre dve godine u vreme našeg prvog projekta, kao ni naknadno kada smo počeli iznova. Sama činjenica da u međuvremenu nije bilo napretka bitna je za naše istraživanje. Ona govori da iako je usvojen novi zakon, nacionalna strategija i osnovana Agencija za borbu protiv korupcije, ni dalje nije bilo osnovnih sistemskih podataka kao polazne tačke za sve napore u borbi protiv korupcije.

Da bismo popunili tu prazninu, naše istraživanje je moralo da 'počne od početka', uprkos svim nedostacima takvog pristupa, i delimično u mraku. Pomoć je stigla od raznih institucija (sudova i tužilaštava, Saveta za borbu protiv korupcije) i Zavoda za statistiku Republike Srbije. Zahvaljujući njihovoj otvorenosti i interesovanju, stekli smo bolji uvid u osnovne podatke koje poseduju organi vlasti i tako dobili empirijsku 'dodatnu vrednost'.

Stekli smo detaljne podatke o mnogim slučajevima, ali verni istraživačkoj tradiciji, zadržali smo njihovu strogu anonimnost. Zato u ovom izveštaju neće biti pomena imena zvaničnika, bilo u pohvali ili kritici, kao ni lica koja se pojavljuju u slučajevima korupcije i drugim dokumentima, čak i kada su njihova dela bila poznata u javnosti.

Kao i u svim istraživanjima, pitanja su dovela do novih pitanja i kao i uvek, neka od njih su ostala otvorena. Na neka nismo mogli da odgovorimo usled vremenskog ograničenja (14 meseci), što sve govori da ima sasvim dovoljno prostora za dalje istraživanje. Iskreno se nadamo da će naše kolege u Srbiji preuzeti palicu i nastaviti tom stazom.

Istraživanje o korupciji je teško sprovesti u bilo kojoj zemlji i istraživač zavisi od ljudi i institucija koje istinski *brine* stanje korupcije i koji su otvoreni za saradnju. Nisu sve institucije bile spremne da nam pomognu, ali onima koje su nam omogućile empirijsku osnovu za naš izveštaj, duboko zahvaljujemo. Istraživači su odgovorni za bilo koju pogrešnu interpretaciju u ovom izveštaju ili bilo šta sa čime se oni ne bi mogli složiti.

Petrus C. van Duyne

13 February 2012, Beograd¹

¹ Misljenja iznesena u ovom izveštaju ne odražavaju nuzno i stavove vlade Holandije.

Bitni aspekti projekta

Širi ugao posmatranja: percepcija korupcije

Rezultati anketa stanovništva pokazali su da, nasuprot očekivanjima, većina ispitanika ne smatra korupciju najbitnijim problemom u zemlji.

Korupcija je krivično delo koje se veoma slabo prijavljuje. Znatan deo ispitanika (20%) nema ništa protiv davanja mita. Procenat dela korupcije prijavljenih policiji je nizak: 35% ispitanika koji su doživeli davanje mita smatraju prijavljivanje tog dela policiji besmislenim: “*Koga je briga?*”

Metod istraživanja: dostupnost podataka i institucija

U kojoj meri dostupnost podataka odlikava visoki prioritet ovog problema? Pristupačnost relevantnih institucija značajno varira. Ministarstva pravde i unutrašnjih poslova bila su slabo dostupna za saradnju. Sudovi i tužilaštva u Beogradu, kao i Zavod za statistiku bili su otvoreni i spremni za saradnju. Isto tako, Savet za borbu protiv korupcije nam je otvorio svoja vrata. Agencija za borbu protiv korupcije držala se po strani.

Nalazi: plodovi drveta

Sveukupni podaci o broju dela sa ‘elementom korupcije’ prijavljenih policiji, optužnicama i osudama pokazuju postojan pad od 2005./2006., kao i u odnosu na podatke o opštim krivičnim delima. Analiza baze podataka Zavoda za statistiku za period 2007. - 2009. pokazala je sledeće:

Većina prijava spada u kategoriju ‘zloupotreba službenog položaja’ (62%). Druga kategorija je ‘kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika’ (16%), za kojom sledi pronevera (11%). Slučajevi mita (primanje ili davanje) veoma retko se prijavljuju (2,5%), a u najmanjem broju od strane građana (oko 1,5% prijava građana).

Javno tužilaštvo je odbacilo oko 49% prijava. Svega 10% prijava građana završilo se optužnicom. Primećene su velike i neobjašnjive razlike u procentu podignutih optužnica između tužilaštava, krećući se od 26% do 65%.

Od predmeta koji su završili pred sudom, u 61% slučajeva doneta je osuđujuća presuda. Međuregionalne razlike su značajne: od 42%-83%. Optužene sudije i tužioci nemaju čega da se plaše: samo u tri slučaja su bili osuđeni. U slučaju osuđujuće presude, uobičajena kazna je zatvorska, u 80% slučajeva uslovna, naročito kod kraćih kazni. I ovde su primećene neobjašnjive razlike između pojedinih sudova. Isto važi i za potencijalnu korelaciju između tužilaštava i sudova - nema korelacije.

Pravosuđe se može posmatrati kao ‘neuređena kutija’ koja isključuje ideju o anti-korupcijskoj strategiji koja se primenjuje unutar njenih zidova. Ova nepredvidljivost baca sumnju na efikasno funkcionisanje Nacionalnog koordinatara.

Analiza krivičnih predmeta, optužnica i presuda pokazuje da je kategorija “zlou- potreba službenog položaja” preširoka – ona pokriva i slučajeve koji nisu vezani za korupciju. Analiza je takođe pokazala u kojoj meri manifestacije korupcije i relevantna krivična dela zahvataju sve slojeve društva, bilo da se radi o teškim delima koja procesuiraju specijalni tužilac i sud za organizovani kriminal ili ‘običnim’ delima pred osnovnim sudovima i tužilaštvima: od visokih političara, preko direktora srednjih škola, do taksista. Tokom cele analize, prepreka su nam bili ‘mali brojevi’ koji govore u kojoj meri ova krivična dela ostaju neprijavljena.

Studija koju je sproveo Savet za borbu protiv korupcije pokazuje zašto se (ne) procesuiraju slučajevi visokog profila. Upornost u prijavljivanju ovih slučajeva moglo bi pre da rezultira gonjenjem protiv podnosilaca prijave ili čak Saveta. Međutim, organi vlasti ili Republičko javno tužilaštvo nisu reagovali – nema potrebe za hitnošću.

Na kraju ovog istraživanja predstavljamo instrument za praćenje obrade slučajeva korupcije od strane organa vlasti, koji je nastao unapređenjem postojećeg sistema za skupljanje podataka – *Instrument za integrisani unos podataka o krivičnim delima koja se odnose na korupciju - IIUP (engl. Integrated Criminal Data Entry Tool: ICDET)*, kao najekonomičnije sredstvo.

Sadržaj (ceo izveštaj)

Rezime izveštaja	1
1. Aspekti korupcije i istraživanje ‘crna kutija’	7
2. Ko je čini i koga to brine? Prikaz istraživanja	13
Percepcije i stvarnost	16
3. Metoda istraživanja	19
a. Otvoreni izvori: web stranice organa vlasti i medija	20
b. Savet za borbu protiv korupcije	21
c. Republičko javno tužilaštvo	22
d. Sudovi	24
e. Republički zavod za statistiku (RZS)	25
f. Policija i Ministarstvo unutrašnjih poslova	25
g. Druge institucije	26
4. Nalazi: “Drvo se poznaje po plodovima”	29
I. Otvoreni izvori: web stranice organa vlasti i medija	30
a. Web stranice	30
b. Mediji	30
II. Zavod za statistiku Republike Srbije (ZSRS)	32
a. Vremenski trend: ukupan priliv slučajeva ‘zloupotrebe službenog položaja’	33
b. Republičko javno tužilaštvo	35
b1. Priliv predmeta po tužilaštvima	35
b2. Ko prijavljuje dela protiv službene dužnosti?	37
b3. Ishod: optužnica ili odbacivanje prijave	40
c. Teritorije sudova: suđenje i presuda	45
c1. Priliv predmeta i presude	45
c2. Kazne	50
d. Preliminarni zaključci za statističku analizu	54
III. Pogled ‘izbliza’ na plodove (korupcije)	55
a. Specijalno tužilaštvo i sud	56
b. Predmeti ispred Višeg suda u Beogradu	64
c. Prvo osnovno tužilaštvo i Prvi osnovni sud u Beogradu	64
c1. Prvo osnovno tužilaštvo u Beogradu	64
c2. Prvi osnovni sud u Beogradu	66
d. Slučajevi Saveta za borbu protiv korupcije: bez odgovora	69
5. Instrument za integrisani unos podataka: IIUP	73
a. Od neuređene kutije do strateške mape	73
b. Krivični predmeti: cargo bez teretnog lista	74
c. Sjedinjeni SK obrazac	78

6. Zaključak: pogled unapred	83
Epilog: utonuli u ravnodušnost?	84
Literatura	85
Prilog I:	87
a. Statistički obrazac SK-1	87
b. Statistički obrazac SK-2	90
Prilog II: Tabele iz Prvog osnovnog tužilaštva u Beogradu	95
Opštinska tužilaštva	94
Prilog III: Predlog sledećeg projekta	97
Prilog IV: Evaluacija saradnje sa institucijama	101

Rezime izveštaja

Istraživački projekat o korupciji *“Intenziviranje borbe protiv korupcije u Srbiji putem jačanja transparentnosti sprovođenja zakona i razvoja činjenično zasnovane javne politike”* omogućila je ambasada Holadije. On predstavlja nastavak prethodnog istraživačkog projekta koji je sproveden od 2008. – 2010. i kao takav predstavlja kontinuirani pokušaj da se baci svetlo na krivičnopravnu stranu korupcije i sličnih krivičnih dela.

Sa istraživačke tačke gledišta, ova oblast se smatra »mračnom sobom« (*camera obscura*) u kojoj postoji očigledan nedostatak transparentnosti. To ilustruje jedan od izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije, koji iznosi razne prijavljene slučajeve koji s razlogom bude sumnju u postojanje korupcije, ali na koje Vlada nikada nije odgovorila. Sa istraživačkog aspekta, ovo stanje »mračne sobe« zahteva primenu posebnog načina istraživanja »crne kutije« kada su u pitanju institucije koje sprovode zakone. Naše istraživanje ne pretenduje da može da zaviri unutar 'crne kutije' organa za sprovođenje zakona, već istražuje spoljašnje manifestacije, promet predmeta i njihove karakteristike. Ukratko, koje vrste predmeta koji se tiču korupcije bivaju procesuirane od strane pravosudnih institucija (javnog tužilaštva i sudova) i na koji način, kako i kada ti slučajevi bivaju okončani (npr. podizanje optužnice ili donošenje presude)?

Kako rad nijedne institucije ne može biti razmatran bez njenog okruženja, u izveštaju je najpre prikazana šira slika o situaciji u oblasti korupcije u Srbiji pod nazivom *»Ko je čini i koga to brine?»*. Suprotno očekivanjima, istraživanje javnog mnjenja pokazuje da većina ispitanika ne smatra korupciju najozbiljnijim problemom u zemlji. U zavisnosti od konkretnog istraživanja javnog mnjenja, ozbiljnost problema korupcije se rangira na trećem ili četvrtom mestu od 8,7 do 18 procenata. Upitani o direktnom iskustvu davanja mita, od 15 do 20 procenata ispitanika je odgovorilo da je dalo mito u protekla 3 meseca/12 meseci. Značajan broj ispitanika (20 procenata) nije nezadovoljan praksom davanja mita imajući u vidu pozitivan ishod koruptivne transakcije, što nas dovodi do zaključka *»mnogi to čine, a malo njih to brine«*.

Percepcija korupcije je stalno predmet ispitivanja – ispitanici mogu da rangiraju svoju zemlju i institucije po »stepenu korupcije«. Uprkos nekim metodološkim ograničenjima, rangiranje korupcije odražava poverenje građana u institucije. Građani Srbije smatraju da je korupcija najzastupljenija u političkim partijama koje su na samom vrhu lestvice (76,7 posto ispitanika), praćene zdravstvenim sektorom (73,6 posto), dok Vlade institucije imaju generalno visok stepen percepcije korupcije, među kojima je policija najbolje rangirana sa 62,3 procenata. Ne iznenađuje činjenica da je stopa prijavljivanja slučajeva korupcije policiji niska: 35 procenata ispitanika koji su iskusili davanje mita smatra prijavljivanje koruptivnih radnji bespredmetnim: *»Koga je briga?»* glasi odgovor.

Metoda istraživanja

Situacija »mračne sobe« ima svoje posledice po istraživanje u ovoj oblasti. Pošto ne postoji centralna institucija gde se mogu prikupiti podaci ili druga vrsta znanja u ovoj oblasti, istraživački tim je morao da »pokuca na mnoga vrata«, posebno što je akademsko istraživanje u ovoj oblasti prestalo nakon 2007.

Istraživački tim se obratio sledećim potencijalnim izvorima informacija:

- *Otvoreni izvori*: mediji i web stranice Ministarstva pravde, Ministarstva unutrašnjih poslova i Narodne skupštine. (Pisani) mediji sadržali su značajan broj referenci od kojih je napravljena odgovarajuća selekcija. Web stranice Narodne skupštine i pomenuta dva ministarstva nisu pružile korisne informacije. Pitanja za pojašnjenja zbog čega ne postoje korisne informacije upućene Narodnoj skupštini kao i pomenutim ministarstvima ostala su bez odgovora.
- *Savet za borbu protiv korupcije* pružio nam je punu podršku od početka projekta i dao pristup svojoj bazi podataka, kao i procesnoj istoriji predmeta koje je Savet predao Republičkom javnom tužilaštvu. U većini slučajeva od tužilaštva nije bilo odgovora.
- *Republičko javno tužilaštvo* nam je takođe obećalo svoju podršku, ali način na koji je ona realizovana bio je prilično raznolik: od pune saradnje sa kancelarijom Specijalnog tužioca za organizovani kriminal do bezvoljne, spore i neproduktivne komunikacije sa Odeljenjem za borbu protiv korupcije Republičkog javnog tužilaštva. Nasuprot tome, istraživački tim je dobio pristup optužnicama *Prvog opštinskog tužilaštva u Beogradu*.
- Beogradski sudovi su takođe pružili mešovitu podršku projektu. Sa jedne strane, Viši sud u Beogradu nam je dao punu podršku, a sa druge strane, jedan osnovni sud je tvrdio da nema slučajeve koji se tiču korupcije, iako je prema statističkim podacima taj sud doneo 109 presuda u ovoj oblasti. U međuvremenu smo stupili u kontakt sa blagonaklonim osobljem Apelacionog suda u Beogradu, ali nismo mogli da dobijemo podatke o njihovim predmetima zbog problema u kompjuterskom programu.
- *Zavod za statistiku Republike Srbije (ZSRS)* nam je dao punu dobrovoljnu podršku i pružio nam uvid u svoju bazu podataka u periodu od 2007. do 2009. koja se pokazala ključnom za našu analizu.
- U početku *policija* je pokazala zainteresovanost za istraživanje, ali kako je ona hijerarhijski subordinirana Ministarstvu unutrašnjih poslova, Ministarstvo je moralo da da pristanak, što je trajalo duže nego samo trajanje našeg projekta od 12 meseci, za koje vreme je trajala duga i mukotrpa prepiska. Kada je projekat bio skoro na kraju, došlo je i do i prvog malog približavanja, od čega nije moglo biti ništa jer se projekat uskoro završio.
- Kategorija 'druge institucije' je, naravno, raznovrsna. Sa izuzetkom Uprave carina, ove institucije su odbile saradnju. Uprava je želela da saraduje, ali nije imala dovoljno podataka. Agencija za borbu protiv korupcije držala se podalje, nije pokazivala

nikakav interes za podatke u vezi sa korupcijom, a kamoli imala nešto emirijski vredno što bi bacilo svetlo na ovaj fenomen.

Rezultati »plodovi drveta«

Kvantitativna analiza

Ukupan broj prijava policiji za dela »sa elementom korupcije«, broj podignutih optužnica i osuđujućih presuda pokazuje postojan pad od 2005./2006, a takođe i u odnosu na broj slučajeva opšteg kriminala. Razlike u broju primljenih predmeta između sudova su velike, bilo kada se posmatra odnos prema stopi ukupnog kriminala (od 3% do 10%) ili ako se posmatra povećanje ili smanjenje broja predmeta između 2007. i 2009. (od povećanja od 40% do smanjenja od 30%).

U najvećem delu analize, podaci za godine 2007. - 2009. morali su da budu pripojeni, jer za mnoge elemente analize nije postojao dovoljan uzorak predmeta za svaku godinu. Podatke prikupljene u tužilaštvu i u sudovima morali smo da obrađujemo posebno: dve baze podataka proizilaze iz dva različita formulara, koji ne dozvoljavaju stvaranje jedinstvene baze podataka.

Od 2007. – 2009. tužilaštvo je primilo 11.823 krivičnih prijava, koje su u najvećem delu došle od policije (45%), nakon čega slede prijave koje su podneli građani, bilo da se radi o direktno oštećenima ili drugima. Najviše prijava podneto je pod kvalifikacijom »zloupotreba službenog položaja« (62%), iako ova kvalifikacija pokriva veliki broj krivičnih dela, od kojih neka ne predstavljaju slučajeve korupcije. Druga vrsta krivičnih prijava odnosi se na krivično delo »kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika« (16%) i krivično delo »pronevere« (11%). Veliki broj građana (39%) koji se žalio na korupciju u sudstvu učinio je to jer su smatrali da je došlo do kršenja zakona od strane sudija i tužilaca. Slučajevi primanja ili davanja mita su veoma retko bili predmet krivične prijave (2,5%), a najmanje su ih podnosili građani (samo oko 1,5 posto).

Od ukupnog broja primljenih krivičnih prijava 43 posto je procesuirano, dok je 49 procenata prijava odbačeno. Krivične prijave građana najređe su inicirale podizanje optužnice (10%), što je posledica visoke stope odbijanja prijava koje se tiču kršenja zakona od strane sudije (95%), na šta su se građani najviše žalili. Postoje takođe velike razlike u stopi podizanja optužnice između raznih tužilaštava, koje se kreću od 26 do 65 posto. Prikupljeni podaci nisu omogućavali i analizu razloga za to. Analiza je inače bila ograničena malim apsolutnim brojevima koji nisu dali osnov za finiju analizu.

Od ukupnog broja od 4.543 predmeta koje su procesuirali sudovi, 61 posto je okončano osuđujućom presudom. Regionalne razlike između sudova su velike: od 42 do 83 posto. Krivične prijave za davanje mita i neovlašćeno korišćenje sredstava rezultirale su najvećim brojem osuđujućih presuda (82%). Sudije i tužioci su imali najmanje razloga za strah – samo u tri slučaja su i osuđeni. Uobičajena kazna je kazna zatvora, koja je u 80 posto slučajeva uslovna, naročito ako se radi o kraćim zatvorskim kazna-

ma. Postojale su i razlike između sudova u smislu da su neki sudovi donosili blaže presude.

Nije postojala značajna korelacija između broja podignutih optužnica tužilaštava i presuda različitih sudova, što govori da ne postoji statistička koherentnost između podataka sudova i tužilaštava. Postojale su takođe brojne neobjašnjive razlike između prikupljenih podataka sudova i tužilaštava. Iz ovog razloga pravosudni sistem se može posmatrati kao »neuređena kutija« unutar koje ne deluje nikakva strategija borbe protiv korupcije.

Kvalitativna analiza

Analiza 26 ozbiljnih slučajeva korupcije/zloupotrebe položaja pred Specijalnim sudom za organizovani kriminal pokazuje da se radi o predmetima koji pokrivaju veoma dug vremenski period: od 1995. pa nadalje. Najvažnija krivična dela tiču se organizovanih napora poreske prevare u različitim oblicima: nedozvoljen promet akciznih proizvoda, izbegavanje poreza poreza na dodatnu vrednost i trgovina lažnim računima. Da bi se izvršila kategorizacija širokog spektra predmeta, napravljena je posebna tipologija: predmeti zloupotrebe vlasti (od osumnjičenih na položajima u Vladi do pojedinaca koji imaju ovlašćenje za donošenje odluka); koruptivne usluge kao što je falsifikovanje dokaza u sudskom postupku, koruptivne poslovne transakcije u okviru legalnih preduzeća, kao i pronevera javnih sredstava. Ovi analizirani slučajevi su projektovani u dve dimenzije - dimenziju '*rukovodioci-izvršioc*' i dimenziju '*društvenog ugleda*'. Takva analiza ilustruje na koji način matifestacije korupcije i srodnih krivičnih dela prožimaju čitavo društvo.

Analiza 30 optužnica Prvog osnovnog tužilaštva u Beogradu otkrila je vrlo heterogenu sliku predmeta koji se svrstavaju pod pravnu kvalifikaciju dela »zlouptreba položaja« (najčešće se radi o običnoj proneveri). Ovi »uobičajeni slučajevi« takođe se mogu naći u svim sferama društva, od direktora srednjih škola do vozača taksija.

Analiziranje svih podataka zajedno pokazalo je ponovo mali broj slučajeva korupcije u pravosuđu, bilo u osnovnim tužilaštvima ili sudovima niže ili više instance.

Detaljno smo propratili procesuiranje slučajeva Saveta za borbu protiv korupcije jer oni mogu ilustrovati način na koji se obrađuju visoko profilisani slučajevi. Pokazalo se da upornost u podnošenju prijava, posebno u ozbiljnim ekonomskim stvarima, može pre tužilaštvo navesti da reaguje *protiv* podnosioca prijave, ili čak protiv Saveta za borbu protiv korupcije, nego da pokrene uobičajenu krivičnu istragu ili da odgovor Savetu za borbu protiv korupcije: obično Vlada ili Republičko javno tužilaštvo nisu reagovali.

Instrument za integrisani unos podataka o krivičnim delima koja se odnose na korupciju: IIUP

Imajući u vidu ozbiljne nedostatke u bazama podataka i komunikaciji, istraživački tim je napravio predlog informacionog instrumenta za obradu podataka koji ažurira i integriše postojeće sisteme za prikupljanje podataka od strane sudova i javnih tužilaštava. Principi su jednostavni. Svaka antikorupciona politika mora biti zasnovana na transparentnom instrumentu za praćenje, koji omogućava redovno praćenje konkretnog slučaja, kao i stratešku analizu. Osnovni preduslov za uspostavljanje takvog instrumenta je da se osnovne brojne jedinice (predmeti i osumnjičeni) mogu pratiti kroz celokupni krivični postupak. Osumnjičeni i predmeti moraju se pratiti od početnog nivoa policije do finalizacije na bilo kom nivou krivično-pravnog sistema. Polazeći od toga šta se trenutno koristi, izveštaj daje preporuke za spajanje postojećih modaliteta prikupljanja podataka u jedan jedinstveni modalitet.

Izveštaj se završava opservacijama o epilogu projekta. Nema ni suštinskog protivljenja predloženom informacionom sistemu, ni nekog приметnog entuzijazma. Ministarstvo pravde je olako prešlo peko naših sugestija da razmotre predloženi sistem. Takav ishod samo podvlači odgovor na naslov drugog poglavlja *»Ko čini korupciju i koga to brine?»* - *»Mnogi je čine, ali malo njih to brine»*.