



# **PRISTUP PRAVDI**

**privilegajia ili obaveza?**

# **PRISTUP PRAVDI**

**privilegija ili obaveza?**



2016

**Nepravda bilo gde pretnja je pravdi svugde...**  
**Šta god utiče na jednog direktno, utiče na sve indirektno.**  
**~ Martin Luter King**

## UMESTO UVODA

Kada su novinari Južnih vesti 2012. godine odlučili da od niškog Osnovnog i Višeg suda zatraže brojeve predmeta u kojima se optuženima sudi za korupciju, očekujući da nađu zvučna imena i vide šta se u sudnici dešava, niko nije očekivao da suđenja u stvari neće ni biti, da će skoro svi sud napustiti kao neosuđivani iako su praktično priznali da su počinili krivično delo.

Kroz „oportunitet“, odnosno „odlaganje krivičnog gonjenja“, proces je okončan bez formalnog priznanja krivice, dok bi pritom neka humanitarna organizacija dobila na poklon nekoliko stotina evra koje je osumnjičeni uplatio po dogovoru sa tužiocem. U međuvremenu, zakon je promenjen, pa se sva sredstva uplaćuju na račun Ministarstva pravde Republike Srbije.

U roku od samo nekoliko nedelja novinari su otkrili bezmalo deset nagodbi koje je Osnovno javno tužilaštvo postiglo sa javnim funkcionerima – od savetnika direktora u gradskim javnim preduzećima, preko načelnika opštinskih uprava, pa do članova Gradskog veća.

Šta su bili motivi tadašnjeg tužioca Osnovnog tužilaštva u Nišu da sklapa sporazume sa funkcionerima i dalje je tajna. Ona se tada pozivala na „službenu tajnu“ ili prosto odbijala da to komentariše. Rezultat nisu dali ni telefonski pozivi ka Republičkom javnom tužilaštvu, gde je tadašnji portparol Tomo Zorić samo slegao ramenima.

Pored toga što javnost nije znala zašto se tužilaštvo nagodilo sa funkcionerima osumnjičenim za korupciju, pažnju je privukla i činjenica da je veliki broj nagodbi sa njima sklopljen od jula do oktobra 2012. godine. Reč je o periodu nakon majskih izbora, parlamentarnih i lokalnih, kada je došlo do promene vlasti na skoro svim nivoima. U Beogradu je formirana Vlada koju su činili SNS i SPS, a u Nišu je većinu okupio SNS. Tačnije, u to vreme je uveliko dogovarana nova raspodela funkcija, a za mnoge je formalni uslov bio da kandidat nije osuđivan ili da se protiv njega ne vodi krivični postupak.

Osumnjičenima za korupciju je nagodba sa tužilaštvom bila „win-win“ opcija – sve je okončano za samo nekoliko dana, uplatili su simboličnu novčanu sumu u humanitarne svrhe, time okončali krivični postupak protiv sebe, zbacujući teret optužbi, i otklonili i formalnu prepreku za napredovanje. A što je u celoj priči bilo posebno bitno – informacija o svemu tome ostala je van medija. Zahvaljujući tome, mnogi funkcioneri su ne samo izbegli kaznu već bili nagrađeni novim, još višim položajima u javnom sektoru.

Posledica svega je da su na visoke javne funkcije došli ljudi koji su kroz dogovor sa tužilaštvom takoreći priznali svoju umešanost u korupciju, a odmah zatim preuzeli još odgovornije funkcije i praktično vodili grad.

Treba imati u vidu da je tada postizanje nagodbe sa tužilaštvom bilo moguće i nakon podizanja optužnice, te da su podaci do kojih su

novinari tada došli zapravo obuhvatali samo procese koji su došli do suda, dok eventualne nagodbe tokom istrage nisu bile poznate.

*„Južne vesti“, kao medij čiji je osnovni cilj zaštita javnog interesa, uz pomoć partnera su odlučile da okupe relevantne pojedince i predstavnike institucija, ovu priču demistifikuju i ukažu na potencijalne posledice, ali i na moguća rešenja i unapređenja kada je reč o primeni oportuniteta ili instituta odlaganja krivičnog gonjenja. Osnovna ideja priređivača ove publikacije nije da izradi još jedno štivo zasnovano na teoretskim pretpostavkama, već da prikaže konkretne primere, koji se svakodnevno dešavaju, i navede konkretne zaključke. Cilj ovog dokumenta je i da predstavi potencijalna rešenja i predloge za unapređenje.*

## O ČEMU GOVORIMO...

Načelo oportuniteta, odnosno institut odlaganja krivičnog gonjenja unet je u krivičnoprocesno zakonodavstvo Srbije još 2001. godine.<sup>1</sup> Ono što se u pravnoj teoriji u Srbiji naziva načelo oportuniteta, u uporednopravnoj praksi postoji kao skretanje od redovnog krivičnog postupka (diversion) ili alternativne ili vansudske mere. Takođe, značajni instrumenti međunarodnog prava sadrže standarde za primenu ovog načela u praksi. Među najznačajnijima su svakako Preporuka br. R (87)18 Saveta Evrope u vezi s pojednostavljenjem krivičnog pravosuđa<sup>2</sup>, kao i Preporuka REC (2000)19 u vezi sa ulogom javnog tužioca u krivičnopravnom sistemu.<sup>3</sup>

Svrha uvođenja načela oportuniteta u krivično zakonodavstvo najčešće se objašnjava povećanjem efikasnosti krivičnog postupka i rasterećenjem rada sudova,<sup>4</sup> jer daje ovlašćenje javnom tužiocu da u konkretnom slučaju, kada su ispunjeni stvarni i pravni razlozi, ceni da li je celishodno pokrenuti krivični postupak.

---

1 Više o tome u: M. Škulić, Krivično procesno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik, Beograd 2011, str. 43.

2 Usvojio ju je Savet ministara na 410. sednici, održanoj 17. septembra 1987. godine.

3 Usvojio ju je Savet ministara na 724. sednici, održanoj 6. oktobra 2000. godine.

4 V. Đurđić, „Načelo oportuniteta krivičnog gonjenja u krivičnom postupku Srbije”, Revija za kriminologiju i krivično pravo, br. 2–3/2011, str. 205.

Primena oportuniteta trebalo bi da ima mnogobrojne koristi: smanjenje pritiska na sudove kako bi mogli da se bave složenim predmetima; pozitivan uticaj na učinioca kako bi izbegavao buduće kriminalne aktivnosti; pružanje mogućnosti učiniocu da ne dobije krivični dosije, a da se u isto vreme smatra odgovornim za svoje postupke; žrtve i svedoci ne moraju da dolaze u sud na glavni pretres; u određenim slučajevima učinioci pohađaju specijalizovane programe kako bi popravili ponašanje; primenom različitih mera obezbeđuje se korist za zajednicu (uplata u humanitarne svrhe, društvenokoristan rad); obezbeđivanje adekvatnog korišćenja resursa zajednice (javno tužilaštvo, sudovi, policija, različite službe); i omogućava se primena načela restorativne pravde.

Odlaganje krivičnog gonjenja može se primeniti u različitim fazama krivičnog postupka, i države su se opredeljivale za različita rešenja:

- pre podizanja optužnice, u slučajevima u kojima tužilac smatra da je u skladu sa opštim kriterijumima ili uputstvom. Ukoliko odlaganje ne uspe, odnosno ne izvrši se mera kojom je uslovljeno odlaganje, predmet se vraća u redovan krivični postupak;
- u periodu između podizanja optužnice i početka glavnog pretresa, a u slučajevima u kojima tužilac smatra da je to opravdano. Takođe, ukoliko odlaganje ne uspe, predmet se vraća u redovan krivični postupak;
- u toku glavnog pretresa.

Institut oportuniteta predstavlja odstupanje od načela legaliteta krivičnog gonjenja koje obavezuje javnog tužioca na pokretanje i vođenje krivičnog postupka kada su ispunjeni zakonski uslovi. Iako raspolaže dokazima koji govore u prilog osnovane sumnje da je lice izvršilac konkretnog krivičnog dela, javni tužilac, u skladu sa načelom oportuniteta, može da odluči da ne pokrene krivični

postupak. Krivični postupak odlaže se na određeno vreme, dok osumnjičeni ne ispuni prihvaćenu obavezu. Ukoliko osumnjičeni prihvaćenu obavezu ispuni, javni tužilac će odbaciti krivičnu prijavu i do krivičnog gonjenja uopšte neće doći. Ukoliko osumnjičeni ne ispuni prihvaćenu obavezu, javni tužilac će nastaviti sa krivičnim progonom.

Različiti oblici primene načela oportuniteta javljaju se u većini država Evrope, a predstavljaju trend unapređenja efikasnosti pravosuđa. Međutim, njegovi različiti pojavnici stvaraju probleme u procesu priznanja stranih sudskih odluka, kao i za prekograničnu primenu načela ne bis in idem,<sup>5</sup> posebno u okviru Evropske unije. U nekim državama odluku o odlaganju krivičnog gonjenja donosi tužilac samostalno (Holandija), dok se u drugim državama zahteva određeno učešće suda (Nemačka).

U prethodnih petnaest godina odredbe Zakonika o krivičnom postupku, kojima se u Srbiji uređuje odlaganje krivičnog gonjenja, pretrpele su veći broj izmena i dopuna. U početku se načelo oportuniteta primenjivalo za krivična dela za koja je zaprećena kazna zatvora do tri godine. Izmenama Zakonika o krivičnom postupku iz 2009. godine prošireno je polje primene načela oportuniteta i za krivična dela za koja je zaprećena kazna zatvora do pet godina, ali samo ukoliko javni tužilac pribavi odobrenje suda. Pored proširenja kruga krivičnih dela na koja se odlaganje krivičnog gonjenja može primeniti, proširena je i lista mera kojima se može usloviti primena oportuniteta i uvedena je mogućnost da se odustane od gonjenja i na glavnom pretresu. Izmenom iz 2009. godine predviđena je i

<sup>5</sup> Sud pravde Evropske unije izjašnjavao se u postupku prethodnog pitanja o priznanju različitih oblika instituta oportuniteta. Predmet 187/01 i 385/01 Gözütok and Brügger iz 2003. godine odnosio se na odluku holandskog javnog tužioca o odlaganju krivičnog gonjenja na osnovu sporazuma sa okrivljenim, bez učešća suda u donošenju te odluke. Sudu pravde upućeno je pitanje da li takva odluka javnog tužioca može biti prihvaćena u Nemačkoj, u kojoj se zahteva i učešće suda, kao osnov za primenu načela ne bis in idem prema Šengenskoj konvenciji.

obaveza javnog tužioca da ispita mogućnost primene oportuniteta za krivična dela za koja je zaprećena kazna do tri godine, čime je načelo oportuniteta postalo osnovno načelo, a ne odstupanje od načela legaliteta.

Navedena rešenja primenjivala su se do oktobra 2013. godine, kada je stupio na snagu Zakonik o krivičnom postupku, koji je donet 2011. godine.<sup>6</sup> Novi Zakonik ponovo je ograničio primenu načela oportuniteta. Oportunitet u postupanju javnog tužioca regulisan je odredbama čl. 283 i čl. 284 st. 3 Zakonika. Prema novom Zakoniku, koji je još uvek u primeni, načelo oportuniteta primenjuje se na krivična dela za koja je zaprećena novčana kazna ili kazna do pet godina, ukinuta je mogućnost primene oportuniteta na glavnom pretresu, kao i obaveza javnog tužioca da ispituje da li su ispunjeni uslovi za primenu odlaganja krivičnog gonjenja. Za odlaganje krivičnog gonjenja rešenjem iz 2011. godine ne traži se više ni pristanak oštećenog.<sup>7</sup> Rok u kojem je osumnjičeni dužan da izvrši obavezu koja mu se stavlja kao uslov za odlaganje krivičnog gonjenja produžen je sa šest meseci na godinu dana.<sup>8</sup>

Mere koje su predviđene Zakonikom o krivičnom postupku, a koje osumnjičeni mora da prihvati da bi se odložilo krivično gonjenje, vrlo su raznovrsne i kreću se od otklanjanja štetne posledice nastale izvršenjem krivičnog dela, preko naknade za pričinjenu štetu, plaćanja u korist humanitarne organizacije, obavljanja društvenokorisnog ili humanitarnog rada, ispunjavanja dospele obaveze izdržavanja, podvrgavanja odvikavanju od alkohola ili opojnih droga ili psihosocijalnom tretmanu radi otklanjanja uzroka

6 Više o tome: M. Škulić, Komentar Zakonika o krivičnom postupku, Službeni glasnik, Beograd 2011, str. 872–873.

7 Po prethodnom rešenju tražio se pristanak oštećenog za nalaganje obaveze osumnjičenom da plati određeni novčani iznos u korist humanitarne organizacije, kao i za obavezu da obavi društvenokorisni ili humanitarni rad.

8 M. Škulić, G. Ilić, Vodič za primenu Zakonika o krivičnom postupku, Službeni glasnik, 2012.

nasilničkog ponašanja, sve do izvršavanja obaveze ustanovljene pravosnažnom sudskom odlukom.<sup>9</sup>

Značajnu novinu predstavlja rešenje da se nadzor nad izvršenjem obaveza poverava povereničkoj službi Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, koja je ujedno nadležna i za nadzor nad izvršenjem alternativnih sankcija.<sup>10</sup> Ovim rešenjem olakšava se javnom tužiocu i omogućava da se odluči za mere za koje se ranije tužilaštvo retko odlučivalo, jer nisu postojali utvrđeni mehanizmi institucionalnog nadzora nad njihovim izvršenjem. Tužilac se ranije najčešće odlučivao za mere uplate novčanog iznosa u korist humanitarne organizacije pošto su druge mere zahtevale praćenje izvršenja, a javni tužilac nije imao kapacitet da ih sâm prati, pa ih nije ni nalagao.<sup>11</sup>

Od uvođenja načela oportuniteta nesporno je povećan broj slučajeva na koje se ono primenjuje. U poređenju sa početnim periodom, kada ih je bilo na desetine, sada se taj broj meri hiljadama. Tako je, prema podacima iz Godišnjeg izveštaja

Republičkog javnog tužilaštva, u 2015. godini<sup>12</sup> načelo oportuniteta primenjeno na 21.400 lica, što predstavlja povećanje od 20% u odnosu na 2014. godinu. Takođe, oportunitet je primenjen u više od 11% od ukupnog broja krivičnih prijava koje su bile u radu prema poznatim punoletnim licima.<sup>13</sup>

Povećan broj slučajeva u kojima se primenjuje načelo oportuniteta dovodi i do povećanih problema u praksi, koji se pre svega ogledaju

9 Član 283. Zakonika o krivičnom postupku.

10 Čl. 283. st. 2. novog Zakonika.

11 J. Kiurski, et al., Primena načela oportuniteta u praksi: izazovi i preporuke, Udruženje tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd 2012.

12 <http://rjt.gov.rs/ci/%D0%98%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B5-%D0%BE-%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83>

13 U 2015. godini uplaćeno je preko 600.000.000 dinara na ime oportuniteta.



u neujednačenosti primene, odnosno različitom postupanju u različitim javnim tužilaštvima.

Drugu grupu nedoumica sa kojima se suočavaju javni tužioci predstavlja određivanje visine novčanog iznosa koji će osumnjičeni platiti u korist humanitarne organizacije, fonda ili javne ustanove. Pri određivanju visine krivične sankcije, javni tužioci trebalo bi da imaju u vidu okolnosti od značaja za vrstu i visinu krivične sankcije i njena visina ne bi trebalo bitno da odstupa od kaznene politike.

Takođe, postavlja se pitanje da li javni tužilac prilikom primene načela oportuniteta utvrđuje i visinu štete pričinjene krivičnim delom i da li nalaže osumnjičenom da štetu otkloni o svom trošku.

Kako bi se ujednačila primena načela oportuniteta, republički javni tužilac izdao je nekoliko obaveznih uputstava. Prema uputstvu A. br. 246/08 od 28. avgusta 2008. godine, javna tužilaštva, počev od 30. septembra 2008. godine, u obavezi su da Republičkom javnom tužilaštvu mesečno dostavljaju podatke o licima prema kojima je primenjeno načelo oportuniteta.

Od 1. januara 2009. godine javni tužilac dužan je da pre primene načela oportuniteta pribavi od Republičkog javnog tužilaštva podatak o tome da li je učinilac evidentiran kao lice prema kome je primenjeno načelo oportuniteta. Prema ovom uputstvu, ukoliko je reč o licu prema kome je načelo oportuniteta dva puta primenjeno za isto krivično delo, javni tužilac ne može primeniti odredbe o oportunitetu, a kada je reč o licu prema kome je načelo oportuniteta primenjeno za neko drugo krivično delo, javni tužilac će, u zavisnosti od svih okolnosti slučaja, samostalno proceniti da li će primeniti oportunitet.

Pored obaveznog uputstva republičkog javnog tužioca A. br. 246/08 od 28. avgusta 2008. godine, za jednoobraznu primenu načela oportuniteta od značaja je i uputstvo A. br. 478/10 u pogledu primene

instituta odlaganja krivičnog gonjenja za krivično delo neovlašćeno držanje opojnih droga iz člana 246a Krivičnog zakonika. Uputstvo se primenjuje od 24. februara 2011. godine i odnosi se na slučajeve neovlašćenog držanja opojne droge – marihuane, u količini do pet grama. Javna tužilaštva su, saglasno ovom uputstvu, započela s primenom odlaganja krivičnog gonjenja u odnosu na navedeno krivično delo.

Međutim, načelo oportuniteta zbog svog značaja zahteva znatno širu i detaljniju normativnu razradu. Tako je praksa u Kanadi pokazala da primena ovlašćenja da se skrene postupak mora biti transparentna, zasnovana na unapred utvrđenim načelima, definisana u pisanim uputstvima i standardima koje donose policija i tužilaštvo.

Bilo bi dobro da se Zakonom o krivičnom postupku definišu konkretni parametri za ocenu celishodnosti krivičnog gonjenja, kao što to postoji u Zakonu o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica.

Po pravilu, krivična dela sa elementima nasilja ne bi trebalo da spadaju u kategoriju krivičnih dela za koja je moguće odlaganje krivičnog gonjenja. Međutim, ni ovo pravilo nije apsolutno, i potrebno je u svakom konkretnom slučaju ceniti da li je celishodno da se primeni oportunitet kada je postojao znatan doprinos žrtve.<sup>14</sup>

I pored široke rasprostranjenosti različitih oblika oportuniteta u različitim državama, postavlja se pitanje njegove opravdanosti, jer se primenom oportuniteta narušava jednakost građana davanjem prava javnom tužiocu da putem ovog načela odlučuje protiv koga će se pokrenuti krivični postupak, a protiv koga neće. Na ovaj način stvara se mogućnost arbitrarnosti krivičnog gonjenja. Sa druge strane, davanjem ovlašćenja javnom tužiocu da odlučuje o konačnom

<sup>14</sup> J. Kiurski, et al., Primena načela oportuniteta u praksi: izazovi i preporuke, Udruženje tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd 2012.

rešenju krivične stvari daje mu se ovlašćenje koje pripada sudu. To je jedan od razloga zbog kojih su se zakonodavci u pojedinim državama odlučivali da je za primenu oportuniteta potrebna i određena uloga suda. I zakonodavac u Srbiji je lutao, pa je izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku iz 2004. godine<sup>15</sup> predviđeno da se oportunitet može primeniti samo uz prethodnu saglasnost suda. Međutim, ovo rešenje je otežalo praktičnu primenu načela oportuniteta.<sup>16</sup>

Pitanje ovako širokog ovlašćenja javnog tužioca povezano je i sa ustavnim položajem javnog tužilaštva u Srbiji. Zakonik o krivičnom postupku nije uzeo u obzir da je tužilaštvo definisano kao samostalan organ, a ne nezavisan, kao što je sud. Pored toga, samostalnost tužilaštva ugrožena je i ustavnim uređenjem izbora na funkciju. Naime, prema Ustavu Republike Srbije, javne tužioce, kao šefove javnih tužilaštava, bira Narodna skupština na predlog Vlade. Na ovaj način tužilaštvo se potčinjava izvršnoj vlasti, a sa druge strane, Zakonikom o krivičnom postupku, daju mu se ovlašćenja sudskog organa. Drugi problem proizlazi iz organizacije javnog tužilaštva, koje je centralizovano i hijerarhijski ustrojeno, što umanjuje sposobnost javnog tužilaštva da u punoj meri primeni ovlašćenja koja su mu data.

<sup>15</sup> Sl. glasnik RS, br. 58/04.

<sup>16</sup> B. Vučković, Načelo oportuniteta, „Nova rešenja u krivičnom zakonodavstvu i dosadašnja iskustva u njihovoj primeni“, Udruženje za krivično pravo i kriminologiju Srbije i Crne Gore, Beograd 2006. god., str. 436-474.

## **PRAKTIČNA ISKUSTVA PROISTEKLA IZ NOVINARSKO-ISTRAŽIVAČKOG RADA NOVINARA JUŽNIH VESTI**

Spisak sa imenima osoba kod kojih je primenjeno odlaganje krivičnog gonjenja novinari su tražili godinama, a do njega su došli tek nakon intervencije poverenika za informacije od javnog značaja, dok je bitnu ulogu, pozitivnu, imala i promena osnovnog javnog tužioca.

U dokumentu koji sadrži bezmalo 3500 imena, do kog su Južne vesti došle posle višegodišnjih napora i odluka poverenika za informacije od javnog značaja, i to tek posle promene osnovnog javnog tužioca, novinari su otkrili svega pedesetak javnih funkcionera, dok su ostali bili „obični“ građani.

Gruba analiza pokazala je da je i među funkcionerima dosta onih koji su bili osumnjičeni za krivična dela iz nehata, poput saobraćajnih nezgoda, dok je kod građana dominirala krađa struje. Ovo je pokazalo da nagodba sa tužilaštvom nije privilegija uticajnih ljudi, ali i da je moguće da u tom mnoštvu brojeva i predmeta neprimećeno prođu i ozbiljni predmeti, poput direktora Direkcije za izgradnju Niša koji se nagodio za divlju gradnju, narodnog poslanika i predsednika opštine kod koga je bilo utvrđeno da je krao struju, ili većnika koji je kao

direktor firme tajio porez. Za sve njih građani su saznali mnogo kasnije, kada su oni već bili na još višim pozicijama.

Za razliku od sudskih postupaka, koje je moguće pratiti preko portala sudova i ličnim prisustvom javnim suđenjima, postupci pred tužilaštvom potpuno su nevidljivi za javnost. I to ne samo u toj fazi. Informacija da se neki građanin nagodio sa tužilaštvom se, i pored toga što on praktično priznaje da je počinio krivično delo, ne upisuje u krivičnu evidenciju niti u bilo koju drugu javno dostupnu bazu podataka.

Kako su novinari saznali tek tokom javnih debata, organizovanih u saradnji sa Udruženjem tužilaca Srbije i Pravosudnom akademijom, odnedavno u Republičkom javnom tužilaštvu postoji centralna baza, u koju se unose podaci o nagodbama. Ona se koristi kako bi se, po internoj preporuci, sprečilo da neka osoba sklopi više od dve nagodbe. Ipak, ni ta baza nije dostupna tužiocima, već je neophodno da se oni obrate Republičkom tužilaštvu i zatraže proveru. Pritom, zasada nije potvrđeno da se ta baza uredno ažurira, odnosno da je pouzdan izvor informacija, a po svedočenju tužilaca, podaci se u nju unose tek od 2014. godine.

Da bi javnost saznala da je neki funkcioner postigao nagodbu sa tužilaštvom, neophodno je da novinari najpre bar načuju da se vodi istraga u vezi sa određenom temom, pa da potom traže informacije od tužilaštva, ili da periodično od tužilaštava traže izveštaje o prethodnim nagodbama.

Ovo ostavlja mogućnost da se neki osumnjičeni „provuku“, odnosno da javnost za to ne sazna na vreme, te da oni preuzmu nove funkcije nakon čega sve prelazi na polje moralne odgovornosti.

Sa druge strane je moguće da informacije o određenim nagodbama u javnost izađu ciljano, tako što će ih, često i iz ličnih interesa, neko

anonimno dostaviti medijima u datom trenutku, pa takve podatke zapravo koristiti za političke obračune.

Problem je i što su mnoge procedure koje se tiču ovih javnih ovlašćenja prepuštene samom tužilaštvu, koje kroz interna uputstva bitno utiče na funkcionisanje pravosudnog sistema. Pritom, javni skupovi, koje su Južne vesti organizovale u Novom Sadu, Beogradu i Nišu, pokazali su da sa ovim bitnim pravilima očito nisu upoznati svi tužioci. Tako se desilo da u određenim situacijama tužioci nisu upoznati sa „Strategijom za borbu protiv korupcije“, po kojoj je tužiocima navodno zabranjeno („preporučeno“) da ne sklapaju nagodbe za koruptivna krivična dela. To može dovesti do nejednake primene ovih mehanizama u različitim delovima Srbije. Ipak, u tom slučaju i dalje ostaje mogućnost nagodbe za druga krivična dela, poput falsifikovanja dokumentacije ili krađe struje.

Sve navedeno predstavlja ozbiljan izazov za pravosudni sistem. Pored toga što je pitanje trenutka kada će javnost saznati da se npr. direktor Poreske uprave nagodio za poresku utaju, direktor Elektrodistribucije za krađu struje, a direktor Agencije za borbu protiv korupcije za nepotizam, realna je i mogućnost uticaja na tužiočevu odluku.

Imajući u vidu način izbora tužilaca, brojne probleme u njihovom finansiranju i samo ustrojstvo te važne institucije, i tokom javnih debata su se brojni učesnici, među kojima i sami tužioci, saglasili da je moguć „uticaj sa strane“.

Dok je kod sudova nemoguće da predsednik od sudije preuzme slučaj i sam ga reši, u slučaju tužilaštva se to dešava u praksi – primer je afera helikopter, gde je republički javni tužilac preuzeo predmet i sâm zaključio da nema elemenata krivičnog dela.

Nedostatak javnosti u radu tužilaštava ne bi trebalo rešavati

prepuštanjem tužiocima da sami definišu način komunikacije sa medijima, već tragati za sistemskim rešenjima, koja neće zavisiti od toga ko u datom trenutku upravlja određenim tužilaštvom.

## **STUDIJA SLUČAJA SA KONKRETNIM PRIMERIMA**

### **Slučaj Velaja**

Tadašnja načelnica Opštinske uprave Gradske opštine Pantelej u Nišu Jelica Velaja bila je osumnjičena da je 2007. u radni odnos primila osobu koja nije ispunjavala uslove prethodno sprovedenog javnog konkursa.

Naime, za radno mesto „koordinator poslova iniciranja i izrade stručnih projekata“ tražen je kandidat sa akademskom diplomom društvenog smeru, dok je Velaja primila D.T., koji je imao zvanje višeg košarkaškog trenera.

Tako je okrivljena Jelica Velaja teže povredila prava ostalih kandidata, koji su se javili na oglas za radno mesto, a kojih je ukupno bilo 23, iako je znala da je njeno delo zabranjeno i protivpravno i bila svesna svog dela i htela njegovo izvršenje – navodi se u tekstu optužnice.

Velaja je januara 2011. godine proglašena krivom, ali je godinu dana kasnije na njen prigovor Apelacioni sud poništio presudu.

Tokom ponovljenog suđenja pred Osnovnim sudom stiglo je

obaveštenje da Osnovno tužilaštvo odustaje od krivičnog gonjenja, a da se Jelica Velaja obavezala da uplati donaciju od 100.000 dinara Gradskoj organizaciji gluvih i nagluvih.

Velaja nije želela da komentariše ni svoj postupak ni presudu, dok je osnovni javni tužilac Gordana Tepavac rekla da nema prava da daje izjave za medije.

Inače, Jelica Velaja je od 13. jula 2012. godine obavljala funkciju v. d. načelnika gradske Uprave za obrazovanje, kulturu i sport u Nišu<sup>17</sup>. Za načelnicu sa punim, petogodišnjim mandatom izabrana je 29. januara 2013. godine, na konkursu<sup>18</sup> na kome je jedan od uslova bio da kandidat „nije osuđivan za krivično delo na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje 6 meseci ili za kažnjivo krivično delo koje ga čini nepodobnim za obavljanje poslova u organu lokalne samouprave“.

Iako je informacija o postignutoj nagodbi sa tužilaštvom već bila dostupna javnosti od 25. januara 2013. godine<sup>19</sup>, samo nedelju dana kasnije, 29. januara, Gradsko veće Niša imenovalo je Velaju za načelnicu<sup>20</sup> te uprave sa mandatom od pet godina.

### Slučaj poslanika Vasiljevića

Izbor za narodnog poslanika ili predsednika gradske opštine nije uslovljen stručnom spremom kandidata ili ograničen njegovom eventualnom krivičnom osuđivanosti. Pritom, s obzirom na to da je u oba slučaja reč o osobi koja najpre mora da učestvuje na lokalnim/parlamentarnim izborima, ni tu ne postoji ograničenje, niti

17 <http://www.ni.rs/wp-content/uploads/doc/odluke/120713resenje5.pdf>

18 <http://www.ni.rs/wp-content/uploads/doc/akta/121215-17/121215-11-odluke.pdf>

19 <http://www.juznevesti.com/Istrazujemo/Priznala-korupciju-ostaje-na-funkciji-Nis.sr.html>

20 <http://www.ni.rs/wp-content/uploads/gv/130129-24/130129-09-odluke.pdf>

je neophodno da objavi biografiju.

Ipak, upravo biografija kandidata mogla bi da bude uzeta u obzir kada politička partija formira spisak kandidata ili razmišlja o kasnijoj raspodeli javnih funkcija. Sa druge strane, pravo je građana da budu upoznati sa svime što može uticati na njihovu odluku o tome kome će dati svoj glas na izborima.

U slučaju Bratimira Vasiljevića, dugogodišnjeg odbornika Srpske radikalne stranke, a kasnije i Srpske napredne stranke, zabeleženo je da je on novembra 2013. godine, nekoliko meseci pred raspisivanje parlamentarnih izbora, sa Osnovnim javnim tužilaštvom postigao nagodbu<sup>21</sup> u vezi sa krivičnom prijavom koju je protiv njega 24. januara 2013. godine podnelo PD „Jugoistok“ Niš. Vasiljević je bio osumnjičen da je od 2. jula do 18. avgusta 2012. godine „izvršio samovlasno priključenje brojila“ na distributivni sistem.

*„...tako što je za potrebe svog objekta, koji se nalazi u Nišu, ošteti i pokidao tzv. distributivnu plombu na poklopcu brojila kao službeni znak ED ‘Jugoistok’, uklonio poklopac i neovlašćeno vratio kablove u klemarnik brojila, a što su ovlašćena lica ED ‘Jugoistok’ konstatovala svojim zapisnikom o izvršenoj kontroli dana 18.8.2012. godine“.*<sup>22</sup>

Iako je, prema zaključku iz krivične prijave, Vasiljević „Jugoistoku“ naneo štetu od 1.100.000 dinara, rešenjem OJT Niš je za odlaganje krivičnog gonjenja trebalo da u humanitarne svrhe uplati samo 10.000 dinara.

Specifičnost ovog slučaja bila je u tome što je upravo pisanje medija o ovom slučaju dospelo do suda, sa zahtevom da novinar bude osuđen na zatvorsku kaznu.

21 Rešenje OJT Niš 18 KEO br. 317/13, od 5. novembra 2013. god.

22 Krivična prijava ED „Jugoistok“ Niš br. 3377/1–6, od 24. januara 2013. god.

Novinari dnevnog lista Blic su početkom 2015. godine objavili seriju tekstova o Vasiljevićevim milionskim dugovima za struju, kao i da je protiv njega „Jugoistok“ podneo krivičnu prijavu za krađu struje<sup>23</sup>, a da mu je od 2003. do 2013. zbog dugovanja struja isključivana čak 18 puta. U tom trenutku novinarima nije bila poznata informacija da je Vasiljević, upravo po prijavama „Jugoistoka“, već novembra 2013. postigao sporazum o odlaganju krivičnog gonjenja.

Ipak, nekoliko meseci nakon objavljivanja tekstova, Vasiljević je tužio novinarku Ivanu Anđelković<sup>24</sup> smatrajući da je počinila krivično delo uvreda i predložio da bude kažnjena sa šest meseci zatvora.

Vasiljevićevi advokati su u tužbi tvrdili da njihov klijent nije počinio „nikakvo krivično delo“, pa ni krađu struje, i naglasili „da je novinarka s tim bila upoznata ili je morala da zna“.

U tužbi se posebno navodi da je pisanjem o svemu ovome novinarka poslanika uvredila „iznošenjem ličnih i porodičnih prilika“ i time mu nanela „ogromnu nematerijalnu štetu i sramotu“, što je dovelo do „umanjenja životnih aktivnosti“. Za ovo je od novinarke tražio i 900.000 dinara odštete.

„Kod tužioca je nakon neprimerene medijske kampanje i satanizovanja od strane javnih štampanih i elektronskih medija koju je orkestrirala okrivljena, došlo do umanjenja životnih aktivnosti za 20%, kao i umanjenje životnih aktivnosti zbog duševnog bola i patnje usled gubitka ugleda, dostojanstva, časti i povrede prava ličnosti od 30%, i ukupnog umanjenja životnih aktivnosti od 40%“, piše u tužbi.

Februara 2016. godine Osnovni sud u Nišu odbio je Vasiljevićevu

---

23 <http://www.blic.rs/vesti/politika/banderas-poslanik-sns-krao-struju/fnpgy7h>

24 <http://www.juznevesti.com/Drushtvo/Vasiljevic-trazi-zatvorsku-kaznu-za-novinarku-Blica.sr.html>

tužbu i oslobodio novinarku<sup>25</sup>.

Tek maja 2016. godine javnost je saznala da se Vasiljević mnogo pre spornih tekstova Blica za krađu struje nagodio sa tužilaštvom<sup>26</sup>.

Ipak, 15. jula iste godine izabran je za predsednika Opštine Pantelejš<sup>27</sup>.

---

25 <http://www.juznevesti.com/Drushtvo/Novinarka-oslobodjena-optuzbi-za-uvredu-poslanika-SNS.sr.html>

26 <http://www.juznevesti.com/Drushtvo/Novinarka-oslobodjena-optuzbi-za-uvredu-poslanika-SNS.sr.html>

27 <http://www.juznevesti.com/Politika/Vasiljevic-novi-predsednik-Opstine-Pantelej.sr.html>

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

I pored značaja koji primena načela oportuniteta ima za efikasnost krivičnog postupka, u javnosti i medijima stvorena je percepcija da institut odlaganja krivičnog gonjenja predstavlja privilegiju za određenu kategoriju građana, kao i da se odlaganje primenjuje i u slučajevima u kojima nije opravdano.

Višestruki su razlozi za nastanak takve percepcije. Prvi problem proizlazi iz razlike u pristupu javnosti različitim fazama krivičnog postupka. Za razliku od faze glavnog pretresa, odnosno suđenja, koji je po pravilu javan, faza postupka do podizanja optužnice nije, odnosno javnost nema uvid u radnje koje tužilac preduzima, niti u akte koje donosi. Takođe, Zakonom o javnom informisanju i medijima jasno se navodi da se informacije iz krivičnog postupka koji je u toku mogu objaviti ako su iznete na glavnom pretresu, odnosno ako su pribavljene ili ako su mogle biti dobijene od organa javne vlasti na osnovu zakona kojim se uređuje pristup informacijama od javnog značaja.

S obzirom na to da je od stupanja novog Zakonika o krivičnom postupku na snagu, u oktobru 2013. godine, isključena mogućnost odlaganja krivičnog gonjenja na glavnom pretresu, postavlja se pitanje dostupnosti, odnosno javnosti informacija o licima za koja je

javni tužilac izdao naredbu o odlaganju krivičnog gonjenja. Pitanje dostupnosti informacija povezano je i sa pretpostavkom nevinosti, kao i sa zaštitom podataka o ličnosti.

Pretpostavka nevinosti podrazumeva pravo lica da se smatra nevinim za krivično delo dok se njegova krivica ne utvrdi pravnosnažnom odlukom suda. Kao takva, pretpostavka nevinosti zagarantovana je Ustavom Republike Srbije i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Zaštita podataka o ličnosti takođe je zagarantovana Ustavom Republike Srbije.

Postavlja se pitanje da li ove garancije važe u istom obimu i za funkcionere<sup>28</sup>. Već Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije uvodi posebne obaveze za funkcionere koje ne važe za druge građane. Tako su, prema Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, funkcioneri dužni da prijave imovinu, svaku veću promenu imovine, poklon, kao i sukob interesa. Registri imovine javno su dostupni na internet stranici Agencije. Analogno obavezi prijave imovine Agenciji, mogla bi se uspostaviti obaveza da Republičko javno tužilaštvo, s obzirom da raspolaže bazom imena lica prema kojima je primenjen oportunitet, dostavlja Agenciji podatke o funkcionerima koji se nalaze u bazi. Ove informacije mogle bi da predstavljaju poseban registar Agencije.

Percepcija građana svakako bi mogla da se unapredi i otvorenijom komunikacijom tužilaštva sa javnošću. Republički javni tužilac trebalo bi da donese više uputstava ili da revidira postojeće Obavezujuće uputstvo iz 2008. godine i detaljno uredi sva pitanja primene odlaganja krivičnog gonjenja, uključujući i zabranu primene

<sup>28</sup> Član 2. Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije – „Funkcioner“ je svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organe Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i organe javnih preduzeća i privrednih društava, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave i drugo lice koje bira Narodna skupština.

oportuniteta više od dva puta za isto krivično delo. Obavezujuća uputstva trebalo bi da budu dostupna na internet stranici Republičkog javnog tužilaštva kako bi i stručna i opšta javnost imale pristup ovim aktima. Na ovaj način otklonio bi se deo neodumica koje se odnose na primenu ovog instituta u praksi, a doprinelo bi i povećanju pravne sigurnosti i predvidljivosti.

Pored unapređenja Obavezujućih uputstava, rad javnih tužilaca bio bi ubrzan i olakšan ukoliko bi Republičko javno tužilaštvo imalo elektronsku bazu sa podacima o licima sa kojima je postignut oportunitet, čemu bi javna tužilaštva mogla direktno da pristupe.

S obzirom na značajno povećanje broja predmeta koja se završe odlaganjem krivičnog gonjenja, neophodno je razmisliti o pripremi programa obuke za javne tužioce koji bi im približio primenu ovog instituta, omogućio da prodiskutuju sa kolegama o problemima u praksi, pravnim prazninama u postojećim propisima, kao i da se bolje upoznaju sa značajem drugih mera koje postoje u okviru ovog instituta, a ne primenjuju se u praksi. U obukama bi trebalo da učestvuju i poverenici Službe za izvršenje zavodskih sankcija, koji su nadležni za nadzor nad njihovom primenom. Ovim bi se tužiocima približio način na koji se vrši nadzor nad izvršenjem mere, što bi im verovatno olakšalo proces odlučivanja.

Takođe, javno tužilaštvo trebalo bi da samoinicijativno dostavlja informacije medijima i da za pitanja koja su medijski osetljivija bude otvorenije kako bi se izbegle nedoumice i sumnje medija.

Pored toga, neophodno je osmisliti dugoročnu kampanju kako bi se u javnosti promovisale prednosti koje za zajednicu ima primena načela oportuniteta, sporazuma o priznanju krivice i alternativnih sankcija, s obzirom na to da javnost još posmatra ove institute kao privilegiju pojedinaca.



Kako bi se otklonio deo prigovora javnosti, kao i moguće shvatanje osumnjičenog da primena oportuniteta predstavlja neku vrstu oprosta, jer neće biti u krivičnoj evidenciji, neophodno je da obaveza koja mu se određuje kao uslov da ne bude krivično gonjen ima ozbiljan karakter. Tako bi visina novčanog iznosa koji treba da se plati u korist humanitarne organizacije, fonda ili javne ustanove morala da bude slična novčanoj kazni koja bi se osumnjičenom mogla izreći u krivičnom postupku ukoliko bi bio osuđen za krivično delo koje je predmet krivične prijave. Slično važi i za vrstu i trajanje društvenokorisnog ili humanitarnog rada, što bi u praksi trebalo da se određuje prema visini koja bi bila odmerena da je došlo do krivičnog gonjenja i da je doneta osuđujuća presuda.

Prilikom odlučivanja o meri, javni tužilac trebalo bi da ima na umu da bi mera isto kao i krivična sankcija trebalo da ima odvrćajući karakter, kako za učinioca, tako i za širu javnost. Takođe, naredba javnog tužioca trebalo bi da sadrži, po pravilu, i obrazloženje vrste i visine mere, odnosno razloge kojima se tužilac rukovodio prilikom predlaganja određene mere i njene visine. Tako, kada je reč o funkcionerima, društvenokoristan rad verovatno bi imao veći odvrćajući efekat od uplate novčanog iznosa u korist humanitarne organizacije.

Prilikom budućeg uređenja položaja javnog tužioca, kako izmenama Ustava, tako i izmenama zakona, potrebno je imati u vidu funkcije i nadležnosti javnog tužioca. S obzirom na to da su Zakonikom o krivičnom postupku 2013. godine na javnog tužioca preneti ovlašćenja sudskog organa (istražnog sudije), kao i da javni tužilac može da donese odluku o odlaganju krivičnog gonjenja za krivična dela za koja je zaprećena kazna zatvora do pet godina, neophodno je da javni tužilac ima veće garancije nezavisnosti, kao i veći stepen nezavisnosti u radu na konkretnom predmetu, bez mogućnosti mešanja nadređenih.

Autori:  
Marina Matić Bošković i Predrag Blagojević

Novinari istraživači:  
Predrag Blagojević i Marija Vučić

Recenzija:  
Dragan Petković

Lektura:  
Ivana Stojadinović

Grafički dizajn:  
Nikola Lazarević

Za izdavača:  
Vitomir Ognjanović

Izdavač:  
Centrar za društvene inovacije NIIT

Podržala:



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA  
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

Stavovi i zaključci iz ove publikacije ne predstavljaju nužno stavove  
Fondacije za otvoreno društvo Srbija.



**NIIT**  
Centar za društvene inovacije

**južne  
vesti**



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA  
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA